

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL SISTEMA BANCARIO E FINANZIARIO**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

73.

SEDUTA DI MARTEDÌ 8 FEBBRAIO 2022

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **CARLA RUOCCO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Comunicazioni:		D'Ettore Felice Maurizio (CI)	14
Ruocco Carla, <i>presidente</i>	3	Lannutti Elio (Misto-Italia dei Valori)	13
Sulla pubblicità dei lavori:		Parascandolo Mauro, <i>Direttore Centrale del Dipartimento Vigilanza</i>	8
Ruocco Carla, <i>presidente</i>	3	Perosino Marco (FIBP-UDC)	14
Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia:		Pesco Daniele (M5S)	12
Ruocco Carla, <i>presidente</i> ...	3, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 19	Signorini Luigi Federico, <i>Direttore generale della Banca d'Italia</i>	3, 8, 12, 15, 17, 19
De Bertoldi Andrea (FdI)	10	<i>ALLEGATO: Documentazione in regime pub- blico trasmessa dal Direttore generale della Banca d'Italia</i>	20
Dell'Olio Gianmauro (M5S)	11		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
CARLA RUOCCO

La seduta comincia alle 12.05.

Comunicazioni.

PRESIDENTE. Ricordo che per ragioni di sicurezza sanitaria, il « foglio firme » non verrà portato dall'assistente ma lasciato a disposizione sul tavolino davanti al banco della Presidenza. Comunico che la Banca d'Italia, in vista dell'odierna audizione, ha trasmesso della documentazione alla Commissione, di cui una parte è in regime libero. La documentazione è in distribuzione ed è stata già trasmessa per e-mail ai commissari.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione in diretta streaming sperimentale sulla web-tv della Camera dei deputati.

Audizione di rappresentanti della Banca d'Italia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della Banca d'Italia. La Commissione d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario ha deliberato, a seguito della puntata di Report trasmessa lunedì 13 dicembre 2021 su Rai Tre, di svolgere un approfondimento sulla vicenda della vendita di diamanti ai propri clienti da parte dei maggiori istituti di credito operanti sul territorio nazionale. Con riferimento all'odierna audizione, per conto di

Banca d'Italia è presente il Direttore generale dottor Luigi Federico Signorini, accompagnato dal dottor Mauro Parascandolo, Direttore centrale del dipartimento vigilanza, dalla dottoressa Angela Barbaro, Capo del servizio comunicazione e dal dottor Gian Luca Trequattrini funzionario generale per le relazioni istituzionali di vertice. Ringrazio tutti di essere qui. Invito il direttore generale Signorini a svolgere la sua relazione, seguirà il dibattito con possibilità per i commissari di formulare domande e osservazioni.

LUIGI FEDERICO SIGNORINI, *Direttore generale*. Gentile presidente, commissari, io ringrazio per la richiesta di questa audizione, che mi dà l'occasione di fornire qualche elemento in più rispetto a quelli che comunque abbiamo già fornito per chiarire e inquadrare correttamente in particolare il ruolo che la Banca d'Italia ha svolto nella vicenda dei diamanti, cioè nella segnalazione alla clientela da parte della banca della possibilità di acquisto di diamanti presso i propri sportelli da società terze specializzate. Faccio presente che sull'argomento ci siamo già espressi in varie occasioni, che sono indicate in nota nel testo che vi è stato distribuito; in particolare, quella che rileva maggiormente tra quelle elencate è l'ultima. In questa parte pubblica della mia presentazione prima di tutto cercherò di presentare il quadro normativo di riferimento, poi illustrerò i rapporti intrattenuti con le varie autorità e le iniziative assunte da Banca d'Italia, anche a seguito delle lamentele pervenute dalla clientela. Darò conto dei dati che ci sono sull'operatività complessiva delle banche e cercherò di fornire, in particolare, una ricostruzione dettagliata delle questioni che riguardano il Monte dei Paschi. C'è poi una seconda parte per la quale pregherò la

presidente di chiedere che venga trattata in seduta segreta, a causa del fatto che vengono menzionate questioni che riguardano strettamente persone, compresi dati sensibili relativi alle medesime persone ai sensi di legge, nonché tutta una serie di questioni che riguardano atti interni della Banca d'Italia o scambi con la Banca centrale europea, cioè tutte questioni che sono coperte dal segreto d'ufficio e che quindi non potrei liberamente trattare se non richiedendo che vengano secretati. Cominciamo dunque dal quadro normativo di riferimento. Nell'ambito delle proprie attività le banche offrono vari servizi direttamente o per conto di terzi. Il regime di protezione della clientela, applicabile caso per caso, così come la definizione dell'autorità incaricata di effettuare i controlli previsti, dipendono fondamentalmente dalla natura del prodotto o del servizio offerto. Più precisamente, per i veri e propri servizi tipicamente bancari e per la prestazione di servizi di pagamento il regime è stabilito dal Testo Unico Bancario e i controlli spettano alla Banca d'Italia. Per i servizi e le attività di investimento e strumenti finanziari, ossia quando presso uno sportello bancario vengono offerti alla clientela investimenti di tipo finanziario, il regime è stabilito dal Testo Unico della Finanza e i controlli spettano alla CONSOB. Per i prodotti assicurativi, per esempio polizze di tipo assicurativo che vengono offerte presso gli sportelli bancari, il regime è stabilito dal Codice delle Assicurazioni e i controlli spettano all'IVASS. Però, oltre a queste tre cose un po' più tipiche che ho menzionato, il Testo Unico Bancario prevede espressamente che le banche possano svolgere attività strumentali o connesse rispetto a quelle tipicamente bancarie. Sono le seconde, le attività connesse, che ci interessano in questa sede e consistono nelle attività diverse da quella tipicamente bancaria e finanziaria, che non presentano un collegamento funzionale rispetto ad esse e che sono esercitate dalla banca non in via principale. Uno degli esempi più tipici che si possono fare è quello delle consulenze alle imprese in materia di struttura finanziaria. Anche la segnalazione alla clientela

e la possibilità di effettuare un'operazione di compravendita di diamanti presso i propri sportelli da parte delle società terze specializzate va ricondotta a questa terza categoria. Ora queste attività, anche se avvengono tramite il canale bancario, non sono soggette né alla disciplina in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti, prevista dal Testo Unico Bancario, né alla disciplina di trasparenza e correttezza sui servizi di investimento, prevista dal TUF (Testo unico della finanza) e tanto meno alla disciplina sui prodotti assicurativi. Questo però non significa che i clienti siano privi di tutela. Essi infatti sono protetti dalla normativa generale sulle pratiche commerciali scorrette e ingannevoli, il cui rispetto è verificato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, cosiddetta autorità *antitrust*, autorità quindi competente nel caso di cui stiamo parlando. L'eventuale svolgimento di attività connesse richiede l'adozione da parte delle banche di specifiche cautele, volte a mitigare i rischi legali e reputazionali che ne possono discendere. A questo scopo, in coerenza con la disciplina prudenziale dettata a livello europeo e con le più recenti disposizioni di attuazione emanate dall'EBA, le norme italiane disciplinano il governo societario e il sistema dei controlli interni indicando il ruolo e i compiti degli organi aziendali e le caratteristiche e i compiti delle funzioni aziendali di controllo.

Sulla questione dei diamanti, a ottobre 2016 vi è una prima trasmissione di Report, come è stato già detto. In novembre un'associazione dei consumatori presenta un esposto formale ad AGCM, Banca d'Italia e CONSOB. Nel gennaio 2017 la Banca d'Italia avvia contatti con le altre due autorità, per esaminare la portata del fenomeno e valutare i rispettivi ambiti di intervento. La CONSOB, ribadendo i contenuti di una precedente comunicazione del maggio 2013, conferma che la disciplina di trasparenza sui servizi di investimento, per la quale, come ho detto prima, essa è responsabile, non è applicabile alla vendita dei diamanti o di altri beni materiali, anche quando avvenga attraverso il canale ban-

cario (nella relazione c'è il riferimento a questa comunicazione CONSOB). L'AGCM invece, che è direttamente competente, come dicevo prima, per il caso in questione, aveva già avviato un procedimento per pratiche commerciali scorrette nei confronti di due società operanti nel commercio dei diamanti, IDB e DPI, successivamente esteso alle banche maggiormente coinvolte. Il procedimento dell'AGCM, come credo sia noto, si concluse nell'ottobre 2017 con l'irrogazione di significative sanzioni pecuniarie: 4 milioni per UniCredit, 3,35 milioni per Banco BPM; 3 milioni per Banca Intesa e 2 milioni per Banca MPS. Furono sanzionate anche le due società operanti nel commercio dei diamanti, le due che ho nominato prima, una per 2 milioni e l'altra per un milione, ma l'AGCM ritenne gravemente ingannevoli e omissive le modalità di offerta dei diamanti. Ritenne inoltre che sussistessero responsabilità anche in capo agli istituti di credito con i quali le società operavano, e anche qui c'è il riferimento alla decisione di AGCM. I contatti sono poi proseguiti nel corso del tempo, in particolare nel giugno del 2019 si tenne un ulteriore incontro tra Banca d'Italia e AGCM, per scambiarsi informazioni sullo stato dei giudizi di ottemperanza che l'AGCM aveva avviato, su eventuali evidenze riguardanti intermediari diversi da quelli già sanzionati, sugli esposti pervenuti dalla clientela, sulle politiche di rimborso praticate da intermediari. Su questi ultimi punti tornerò. Venendo più specificamente all'attività della Banca d'Italia, come ho già detto, anche se la tutela dei clienti nel caso delle cosiddette attività connesse non spetta alla Banca d'Italia, tuttavia la vigilanza prudenziale ha la responsabilità di richiamare le banche a mantenere adeguati presidi organizzativi e gestionali. È opportuno ricordare che dal novembre del 2014, con la creazione del meccanismo di vigilanza unico europeo, è la Banca centrale europea ad essere responsabile della vigilanza prudenziale sugli intermediari bancari di grandi dimensioni, cosiddetti intermediari significativi, compresi i quattro intermediari sanzionati dall'AGCM. La Banca d'Italia, che è parte del meccanismo europeo, naturalmente ha in-

teragito con la BCE in varie occasioni sul fronte dei diamanti, al fine di portare in luce i potenziali risvolti prudenziali (i rischi legali e di reputazione) delle attività. Inoltre, la Banca d'Italia conserva una responsabilità diretta, quindi in capo alla Banca d'Italia medesima, per alcune funzioni tra cui crucialmente quella relativa alla prevenzione e al contrasto del riciclaggio. La Banca d'Italia però aveva già avuto occasione di esprimersi sul tema della commercializzazione dei diamanti prima del 2014. Precisamente nel 2009, in risposta a un quesito trasmesso dalla Banca Popolare di Puglia e Basilicata che chiedeva chiarimenti in merito alla possibilità per le banche di offrire alla clientela questo servizio. Nella risposta la Banca d'Italia richiamava certe sue indicazioni generali di anni prima, relative alle attività connesse, e diceva che la banca avrebbe dovuto: uno, valutare specificamente i rischi reputazionali operativi legati alla commercializzazione dei diamanti, con specifico riferimento a eventuali comportamenti irregolari, ovvero percepiti dalla clientela come poco attenti ai suoi interessi. Due, rivolgere particolare attenzione rispetto alla normativa antiriciclaggio (è un tema, questo, che tornerà in questa mia relazione). Tre, selezionare adeguatamente lo *standing* della società con cui si intendeva stipulare accordi e definire clausole che consentissero l'interruzione del rapporto in caso di svolgimento di attività irregolare o insoddisfacente. Per quello che risulta, la banca abbandonò il progetto dopo questa risposta. Successivamente, nel 2011 in risposta a un quesito sottoposto dalla *Diamond Private Investments*, una delle società coinvolte nella vicenda, la Banca d'Italia ribadì, tra l'altro, che l'attività di commercializzazione attraverso il canale bancario poteva considerarsi attività connessa, nel senso che ho detto prima, a quella bancaria. Restava nella completa discrezionalità e responsabilità degli intermediari scegliere se svolgerla o meno, in base però a precise valutazioni che non sto a ripetere qui, perché in sostanza erano le stesse che erano state fatte presenti al tempo della Banca Popolare di Puglia e Basilicata. Questioni simili emersero anche

durante un'ispezione svolta presso la Banca Aletti dal maggio all'ottobre 2013, e a seguito dell'accertamento ispettivo, che evidenziava tra l'altro come alcune operazioni effettuate dalla banca potessero rispondere a finalità poco trasparenti, nel gennaio del 2014 la Banca d'Italia effettuò una segnalazione alla procura della Repubblica di Milano e comminò anche una sanzione di 62.500 euro, per violazione delle norme antiriciclaggio. Tuttavia, come risulta dallo stesso rapporto ispettivo, nel corso del 2013 l'operatività della IDB, la società che vende diamanti in Banca Aletti, si era intanto ridotta drasticamente. Più avanti, e siamo nei tempi che conosciamo, a seguito di alcune segnalazioni di associazioni dei consumatori e dell'avvio del procedimento sanzionatorio dell'AGCM, la Banca d'Italia, con una comunicazione dell'aprile del 2017 rivolta a tutte le banche, rammentò che l'attività solita di segnalazione alla clientela della possibilità di effettuare operazioni di compravendita di diamanti con società terze convenzionate, non ha di per sé natura bancaria finanziaria, non rientra nel parametro di applicazione delle disposizioni e dei controlli previsti dal TUB in materia di trasparenza, ma richiede tutte le cautele necessarie a tutela della sana e prudente gestione. Quello che è importante è che la Banca d'Italia, in questa occasione, oltre a ripetere le cautele che erano state evidenziate in casi precedenti, chiese al sistema bancario di fornire puntuali riferimenti sull'attività eventualmente svolta e sui presidi organizzativi assunti, per verificare se i rischi connessi fossero fronteggiati adeguatamente, che è la parte, appunto, di responsabilità nostra. Tra i maggiori gruppi, quelli che abbiano avuto un'operatività più rilevante e, in alcuni casi, anche un elevato numero di reclami, risultarono essere Banco BPM, UniCredit, Banca MPS e Intesa Sanpaolo, cioè le stesse quattro banche che erano state oggetto del provvedimento dell'AGCM. In misura più limitata UBI, oltre ad alcune banche di minore dimensione. Però il risultato più importante di questa ricognizione fu che la maggior parte degli intermediari, nel frattempo, aveva o sospeso e non ripreso poi mai o interrotto

definitivamente l'attività. Cioè, di fronte all'emergere della questione, e anche per le sanzioni comminate in materia dall'AGCM, le banche si erano rese conto che questa cosa non andava fatta. Con un'ulteriore comunicazione, nel marzo 2018, rivolta al sistema bancario, la Banca d'Italia tornò a richiamare l'attenzione degli intermediari sul fatto che l'attività di segnalazione alla clientela può generare rischi operativi e di reputazione, che devono essere presidiati in una prospettiva di sana e prudente gestione — sana e prudente gestione è l'espressione chiave, che definisce in qualche modo la vigilanza prudenziale — rispettando le disposizioni di vigilanza e in particolare le norme sui controlli interni e si diceva, con chiarezza, che in assenza di un pieno presidio dei rischi, era il caso che si astenessero da questa attività. Sempre nel marzo 2018, la Banca d'Italia pubblicò sul proprio sito internet un comunicato sulla commercializzazione di pietre preziose attraverso il canale bancario, che era rivolto all'intera popolazione, funzionale ad allertare la clientela nel caso in cui continuasse questo tipo di offerte. Poi la Banca d'Italia e, a questo punto, siamo nel regime di vigilanza europeo, ormai instaurato dal 2014, quindi sotto la responsabilità della BCE per quanto riguarda le banche *significant*, condusse approfondimenti mirati con le singole banche, in sede di controlli a distanza. Sapete che la vigilanza funziona essenzialmente in due modi, o con i controlli a distanza, quella che chiamiamo la vigilanza cartolare, o con le ispezioni *in loco*, quella che viene chiamata la vigilanza ispettiva o, qualche volta, *on site*. Condusse approfondimenti mirati, coinvolgendo gli organi amministrativi, istruttori e di controllo al fine di ricostruire l'operatività aziendale e sollecitare le valutazioni del caso. Questioni attinenti ai rischi legali e reputazionali, derivanti dall'attività in diamanti, emersero anche nel corso di 10 ispezioni, di vario tipo, svolte tra il 2016 e il 2020, tre accertamenti cosiddetti a spettro esteso, cioè quelli in cui si va a guardare l'intera operatività dell'intermediario, tre di tipo antiriciclaggio, tre relativi ai rischi operativi e all'organizzazione dei rischi legali, e uno

sul processo ICAAP, su cui non sto adesso a dare dettagli (ma sono disposto a fornirli nel caso ci fossero domande), ma che riguarda l'autovalutazione della banca sulla complessiva gestione dei rischi delle banche medesime. Inoltre, il tema emerse anche in una undicesima ispezione, che era stata condotta su mandato della CONSOB. Le criticità che emersero in sede ispettiva sono state oggetto di segnalazione all'autorità giudiziaria in sei casi, e di riferimento alla BCE in un caso. In un altro caso, che è quello di Banca MPS, fu avviata una procedura sanzionatoria per gli aspetti antiriciclaggio che, al termine del relativo iter, ha comportato l'irrogazione di sanzioni per 1,3 milioni di euro. Preciso che i rilievi ispettivi e i comportamenti sanzionati in questo caso attengono alla violazione di norme che disciplinano l'attività bancaria, segnatamente le norme antiriciclaggio, quindi riguardano l'attività in diamanti ma, al tempo stesso, in modo indiretto. Non si sanzionava l'attività in diamanti medesima la quale era stata sanzionata dall'AGCM, ma si sanzionava il fatto che nello svolgere questa attività di collocamento, di segnalazione, la banca non aveva adottato tutte le cautele, tutti i presidi necessari sulla base della normativa antiriciclaggio. Ci tengo a sottolineare che la Banca d'Italia, nel tempo, ha esercitato specifiche azioni di *moral suasion* nei confronti delle banche. In alcuni casi pressanti azioni di *moral suasion* e, in particolare, con riferimento alla restituzione delle somme coinvolte gli intermediari hanno effettuato i rimborsi nei confronti dei clienti, sui quali tornerò. C'è poi una parte sugli esposti ricorsi all'arbitro finanziario, che avete nella relazione e quindi li salterei. Forse però vale la pena di dire che ci sono stati migliaia di esposti alla Banca d'Italia, che sono stati trattati nel modo in cui la Banca tratta gli esposti, quindi dando risposte individuali ai singoli, interessando la banca coinvolta, chiedendo di essere informati sul seguito, eccetera, eccetera. I ricorsi all'arbitro bancario e finanziario sono stati solo 10 e in tutti i casi l'ABF ha ritenuto i ricorsi inammissibili, in quanto la commercializzazione dei diamanti, in armonia con quello dicevo prima,

non è un servizio di natura strettamente bancaria e, quindi, non rientra nella competenza neanche dell'ABF. È importante la collaborazione con la magistratura che è stata sistematicamente prestata in tutto questo periodo. Le indagini svolte dall'autorità giudiziaria sono poi sfociate nella richiesta di rinvio a giudizio per truffa, autoriciclaggio, ostacolo alla vigilanza e corruzione tra privati, che la procura della Repubblica di Milano ha chiesto nei confronti di 105 persone coinvolte, 105 persone fisiche, 5 società. Tra queste 5 società ci sono 4 banche e cioè UniCredit, Banco BPM, Banca Aletti e MPS. La Banca d'Italia ha ovviamente collaborato con la procura di Milano in ogni momento del procedimento, fornendo tutta la documentazione in proprio possesso, i documenti acquisiti durante l'indagine al 2017 a cui facevo riferimento prima, tutti gli esposti ricevuti sul tema, altra documentazione rilevante incluse, in primis, le relazioni conclusive degli accertamenti ispettivi. Per fare una contabilità più stretta, nel periodo tra il 2017 e il 2020, sono state inviate o consegnate, in incontri con la procura di Milano, 17 comunicazioni informative, comprendenti in particolare la documentazione acquisita dalle banche coinvolte nel procedimento, mediante accertamenti ispettivi o in via cartolare, in alcuni casi includendo anche documentazione acquisita dalla BCE. Analoghe informazioni sono state inviate anche ad altre 4 procure, quella di Roma, di Siena, di Ferrara e di Cassino, o di iniziativa nostra o su richiesta delle medesime. Con specifico riguardo a Banco BPM, gli elementi acquisiti misero in evidenza un diretto significativo coinvolgimento della banca in attività di commercializzazione dei diamanti, non correttamente riportato nell'ambito delle informazioni trasmesse in esito alle richieste di chiarimenti della Banca d'Italia. In relazione a ciò, la Banca d'Italia ha presentato, alla procura di Milano, una denuncia formale ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale e, a supporto della denuncia, è stata resa nota alla Magistratura, previo assenso della BCE, l'interlocuzione fra Banco BPM e la stessa BCE su questa vicenda. La Banca d'Italia, in questo caso,

si è costituita parte civile in relazione al reato per cui veniva presentata la denuncia, cioè l'ostacolo alle funzioni di vigilanza. Il procedimento è attualmente in fase di udienza preliminare innanzi al tribunale di Milano, ma è notizia degli ultimi giorni che il processo è stato diviso in più tronconi, in particolare le condotte di ostacolo sono state trasferite a Verona dove il processo dovrà ripartire. A questo punto, può essere utile fornire qualche informazione quantitativa sulle dimensioni del fenomeno, sulla base delle informazioni che la Banca d'Italia ha raccolto, mediante indagini mirate. Non sono dati del tutto sistematici, non si tratta di un'indagine statistica, però credo che possono dare un'idea abbastanza chiara dell'insieme. La ricognizione fu fatta, una prima volta, nell'aprile 2017, e la cosa che è importante dire è che mise in rilievo – come credo di aver già fatto notare – che questa operatività si concentrava presso un numero non particolarmente elevato di intermediari. Il 30 settembre abbiamo avuto una rilevazione aggiornata anche per valutare, anche ai fini delle interlocuzioni con l'AGCM, lo stato delle iniziative di rimborso che riguardavano gli intermediari che in passato avevano fatto di più questa attività. I clienti coinvolti risultano essere stati circa 71 mila, tanto per dare un ordine di grandezza sono lo 0,23 per cento del numero medio di clienti attivi durante quel periodo. Mauro Parascandolo, ti chiedo: del numero di clienti di quelle Banche o delle banche in generale?

MAURO PARASCANDOLO, *Direttore centrale del Dipartimento Vigilanza*. Di quelle Banche.

LUIGI FEDERICO SIGNORINI, *Direttore generale*. Di quelle Banche. Sono 0,23 per cento di quelle banche. Le commissioni incassate 273 milioni corrispondono allo 0,3 per cento delle commissioni attive, sempre di quelle banche. Come ho già detto, la Banca d'Italia ha esercitato specifiche azioni di *moral suasion* nei confronti delle singole banche coinvolte e gli intermediari hanno comunicato l'avvio di iniziative di rimborso

nei confronti dei clienti che avessero presentato un reclamo. Qualche banca ha, anzi, disposto i rimborsi anche senza passare per uno specifico reclamo oppure richiesta. In alcuni casi, le pietre collocate in precedenza sono state ritirate con refusione di quanto speso. In altri casi, i clienti hanno potuto conservare le pietre e ricevere un indennizzo per la differenza di valore. Alla data che ho menzionato del 30 settembre, per questi intermediari, l'ammontare dei rimborsi effettuati risulta prossimo a 1 miliardo e 200 milioni. A questo importo si aggiunge il valore di mercato effettivo delle pietre che sono rimaste nelle mani dei clienti, cioè di quei clienti che non hanno restituito le pietre in cambio di quello che avevano a suo tempo pagato, ma che hanno trattenuto le pietre e hanno avuto un ristoro per la differenza di valore. Il 93 per cento delle richieste di rimborso ricevute dai clienti sono state accolte dalle banche. C'è una tabella che offre alcune cifre di rilievo. La conclusione di tutta questa storia qual è? In forza dell'attività congiunta della autorità preposta alla tutela del consumatore, cioè l'AGCM, e di quella preposta al controllo della stabilità, cioè Banca d'Italia, o la vigilanza prudenziale più in generale, che si sono raccordate fra loro, uno, i comportamenti scorretti sono stati puniti con le sanzioni previste dalla legge; due, le banche hanno interrotto l'attività, per quello che io so questa cosa non è più in giro; e tre, la clientela è stata in larga misura rimborsata. In più, dove sono emerse ipotesi di reato, la magistratura è stata interessata, indaga e ha avviato un procedimento penale abbastanza ad ampio raggio. Mi concentrerei poi sul caso MPS, oggetto della trasmissione di cui parlava la presidente all'inizio. Nel gennaio 2016 pervenne alla Banca d'Italia un esposto anonimo, sottoscritto da un onesto impiegato del Monte dei Paschi di Siena, concernente l'operatività delle banche in diamanti. Siccome si trattava di una banca significativa – come ricordate dal 2014 le banche significative ricadono sotto la vigilanza della Banca centrale europea – il documento fu inviato il 9 maggio alla *Enforcement and Sanctions Division* (ESA), la

struttura della BCE che è competente per l'esame e per la gestione delle segnalazioni di possibili irregolarità. Questa revisione concluse che la segnalazione avesse un rilievo per l'esercizio dei compiti di supervisione della BCE e che, pertanto, andasse inoltrata al gruppo di sorveglianza congiunto, il JST (*Joint supervisory teams*), come vedremo poi nella parte riservata, darò qualche dettaglio in più su questa organizzazione competente per i successivi approfondimenti. Cosa ha fatto il JST? Quello che ha fatto è stato tenere conto delle questioni relative all'attività di diamanti nell'ambito complessivo delle valutazioni — e qui ribadisco — di carattere prudenziale, cioè per le cose che riguardano la vigilanza prudenziale, inclusa la determinazione dei requisiti capitali aggiuntivi, che è una delle cose in cui la vigilanza prudenziale si estrinseca. Comunque, tra il giugno 2017 e i primi mesi del 2019, la vicenda è stata approfondita anche tramite riunioni e teleconferenze dedicate con la Banca, con particolare riguardo al profilo del governo societario e controlli interni, nonché ai rischi operativi e legali. Tendo a ribadire che nel frattempo l'attività era cessata, quindi in realtà quando si parla di rischi legali si parla soprattutto dei rischi legali relativi al passato. Nel corso del 2018, la Banca MPS, però, fu anche sottoposta a un'ispezione della Banca d'Italia mirata sul comparto antiriciclaggio — ne ho già parlato — e l'ispezione si concluse con un giudizio complessivo di parzialmente sfavorevole, che è pari al terzo grado su quattro dei possibili giudizi. In quest'ambito fu svolto un approfondimento specifico sull'attività di segnalazione all'acquisto di diamanti, come già descritto. I risultati dell'ispezione, come è prassi, furono oggetto di una valutazione collegiale nell'ambito di un apposito gruppo di staff, il GEI, il Gruppo per l'esame delle irregolarità, cioè la struttura dello staff che valuta quale seguito dare alle eventuali irregolarità emerse in sede ispettiva. In particolare, il GEI valuta l'avvio di procedure sanzionatorie oppure l'invio della documentazione alla magistratura o ad altre autorità. Prima cosa, il GEI convenne di trasmettere l'intero rapporto

ispettivo all'autorità giudiziaria, per le valutazioni di competenza. Seconda cosa, il GEI decise di avviare una procedura sanzionatoria nei confronti della banca per violazione delle disposizioni antiriciclaggio che erano l'oggetto dell'ispezione. In questo ambito fu contestato anche, specificamente, un rilievo relativo al carente presidio dei profili antiriciclaggio nell'attività di segnalazione dei diamanti da investimento. La procedura si è conclusa il 10 dicembre 2019, con l'irrogazione, nei confronti della banca, di una sanzione pecuniaria — come ho detto — di un milione e rotti. Per quanto riguarda i profili prudenziali, spetta alla BCE la decisione, per motivi già chiariti, su eventuali sanzioni. L'autorità nazionale può, eventualmente, sollecitarla, però questa sollecitazione non è né una condizione necessaria, né una condizione sufficiente perché la BCE proceda. Tenuto anche conto delle sanzioni già comminate dall'AGCM sull'attività in diamanti, nonché di quelle antiriciclaggio comminate dalla Banca d'Italia stessa, il GEI, dopo lunga riflessione, non ritenne di prendere iniziative in merito, però inviò l'intera parte del rapporto che riguardava, appunto, questa specifica vicenda, la vicenda dei diamanti, alla BCE, per ogni valutazione che la BCE volesse fare. Questo avvenne il primo marzo 2019. Non solo, ma il *local coordinator* del JST, cioè la persona della Banca d'Italia che segue all'interno JST — ne parlerò poi più ampiamente in un'altra parte di questa esposizione, per chiarire meglio come funzionano queste strutture (e questo *local coordinator* altro non è che il dottor Bertini, di cui avremo occasione di parlare) — trasmise al coordinatore di BCE, una bozza di *referral*, evidenziando possibili violazioni nell'attività in diamanti, della normativa in materia di governo societario e controlli interni e in materia di informativa alle autorità di vigilanza. Quindi, oltre a trasmettere lo stralcio dell'ispezione che riguardava la vicenda, fu anche trasmessa una specifica bozza di *referral*, per valutare eventuali irregolarità. Nel gennaio 2020 il JST *coordinator* della BCE trasmise la segnalazione all'unità, che nella BCE è deputata alla valutazione di potenziali irregola-

rità rilevate nell'attività di supervisione, quella stessa *ESA Division* che ho nominato prima, e questa unità ha deciso di non dare seguito, a fini sanzionatori, alla segnalazione. Nel frattempo, però, tra il gennaio e l'aprile del 2019, Banca MPS era stata sottoposta a un'ispezione della BCE. Questa ispezione della BCE è una ispezione prudenziale, non un'ispezione sull'attività di riciclaggio, come quella che aveva fatto la Banca d'Italia precedentemente, anni prima. Un'ispezione della BCE sui processi di misurazione, gestione e controllo dei rischi legali, compresi quelli connessi con l'attività in diamanti, e questo è anche un risultato dell'attività di vigilanza prudenziale a cui ho fatto riferimento prima, come risultato dalle segnalazioni che a suo tempo la Banca d'Italia aveva fatto. Dall'ispezione emersero carenze nei processi, emerse un'insufficiente consapevolezza del Consiglio d'amministrazione, con riferimento all'esposizione della banca ai rischi legali in generale. In questo caso, però, la BCE non ritenne di formulare ulteriori rilievi specifici sulle attività in diamanti. Come accertato dalla vigilanza nelle indagini di cui ho parlato prima, la Banca MPS ha adottato ampie iniziative di ristoro nei confronti dei clienti. Al 30 settembre 2021, data delle indagini a cui mi riferivo, risultava che la banca, a fronte di una potenziale contestazione per un totale di 344 milioni, aveva rimborsato alla clientela 310 milioni. Un'ultima pagina, presidente, col suo permesso, visto che è una questione che era stata formulata nella convocazione: sono necessarie ulteriori regole? Come ho spiegato all'inizio, l'attività di segnalazione alla clientela di diamanti, in particolare, non costituisce in termini di legge né un'attività bancaria finanziaria, né un servizio investimento. Però, da questa attività possono derivare rischi, sia per i consumatori, sia anche per la sana e prudente gestione. Per il profilo consumatori, la tutela è presidiata, al pari di ogni attività commerciale, dalla disciplina delle pratiche commerciali scorrette, contenute nel Codice del consumo, che individua nell'AGCM l'autorità competente a vigilare. Quando la pratica commerciale è posta in essere nell'ambito

dei settori regolati, come quello bancario, il coordinamento fra le autorità di vigilanza costituisce ovviamente un ulteriore presidio. Con riguardo agli impatti sulla sana e prudente gestione, le regole già attribuiscono rilevanza al presidio dei rischi legali, che sono quelli che rilevano in questa circostanza, e reputazionali, sottesi a queste attività. Io credo di aver illustrato il modo in cui i poteri delle autorità sono stati esercitati, nel caso specifico, in particolare dalla Banca d'Italia, come si è attuato il coordinamento fra le varie autorità interessate e quali sono stati i risultati. L'attività è stata identificata e sanzionata dall'autorità competente e la Vigilanza, nel sollecitare le banche a fronteggiare adeguatamente i rischi legali che potevano derivare anche ex post da questa attività, ha contribuito a determinare il rimborso in gran parte delle somme contestate o contestabili. Sottolineo, infine, — lo ripeto, però, perché l'ho già detto — che in questa vicenda sono venuti in rilievo aspetti di natura penale, che non è possibile affrontare direttamente con strumenti e regole di natura prudenziale. Mi pare che, sulla base della normativa vigente, la ripartizione di responsabilità tra le autorità sia chiara e che il relativo coordinamento, almeno in questo caso, abbia nel complesso funzionato. Tuttavia, è sempre possibile riflettere ancora sull'assetto ottimale delle regole e dei controlli, anche in un'ottica di prevenzione. Qui mi riservo qualche considerazione in più per eventuali domande, senza farla lunga in questa prima relazione. Comunque, la Banca d'Italia è ovviamente a disposizione per eventuali contributi tecnici, nel caso in cui il Parlamento decidesse che servono ulteriori norme.

PRESIDENTE. Grazie, ci sono alcune richieste di intervento. Prego, senatore De Bertoldi.

ANDREA DE BERTOLDI. Grazie, presidente. Grazie al Direttore, che con la consueta gentilezza e precisione ha voluto illustrarci la tematica. Io, direttore, volevo richiamare la sua attenzione, anche al di là del fatto di specie, e quindi dell'episodio, su

una considerazione un po' più generale. Io, da politico, da rappresentante dei cittadini, vorrei porle subito la domanda, poi magari la motivo meglio. Non è che ci sono troppi controllori sul risparmio? Perché sa — e le parla anche un commercialista — quando ci sono troppe realtà che controllano o devono controllare, si rischia poi, alla fine, che non controlli nessuno, ovvero che ciascuno sposti poi la responsabilità su altri. Io temo che tra il ruolo della Banca centrale europea, il ruolo della Banca d'Italia, il ruolo della CONSOB, il ruolo del Garante della concorrenza e del mercato ed altro, questo problema si stia ponendo. Perché, vede, il ragionamento di fondo che a me interessa sottolineare è che il cittadino risparmiatore deve essere il punto di riferimento per tutti noi, quindi va tutelato. Allora, se la CONSOB, almeno per reminiscenze professionali che ho, deve tutelare i mercati, il risparmio, il risparmiatore va tutelato dalla Banca d'Italia. Ecco, questa è, un po', la visione che io ho sempre avuto. Allora, se questa è l'ottica, io chiedo anche a lei un suggerimento a noi legislatori e alla politica, in parte « quel sono necessarie ulteriori regole? », forse, con i miei dubbi e le mie riflessioni, qualche attinenza ce l'ha. Io chiedo a lei di suggerire al legislatore come meglio possiamo tutelare il risparmiatore, perché quel risparmiatore che va in banca e a cui viene suggerito di acquistare diamanti, quello va in banca come ci andava 40 anni fa mia nonna, investendo quel risparmio che magari dalla pensione aveva ottenuto, quindi va in banca confidando nel consiglio del consulente, che dice: guarda compra 10 mila euro di BOT, una volta adesso non più i BOT, ma, insomma, 10 mila euro di azioni, eccetera, e compra i diamanti. Quindi, io non vedo, da un punto di vista sostanziale, non formale — e lo capisco — ma non vedo differenze nell'ottica di controllo, per quel risparmiatore che si reca in banca e alla fine accetta il consiglio di comprare diamanti, sopravvalutati, ma quello è un altro tema. Quindi, io vorrei incentrare la mia domanda proprio su questo. Il vostro suggerimento, prima di tutto, per arrivare davvero a tutelare il risparmio e magari affinché, come tante

volte anche in questa Commissione abbiamo detto, analizzando casi diversi e problematiche diverse, non succeda troppo spesso che i problemi vengono visti quando già sono degenerati. È successo con CONSOB, con Banca d'Italia e, sì siete stati bravi, ma sempre andando dopo a vedere, magari, a redarguire. Non è possibile e, quindi, le chiedo come meglio si potrebbe fare, cercare di essere efficaci ed efficienti nel durante? Cioè, poter dare una maggior tutela al risparmiatore nel durante piuttosto che andare *a posteriori*, ovviamente a punire. Ecco, questa è la sintesi della domanda.

PRESIDENTE. Io direi di andare subito al nocciolo, possibilmente contenendo gli interventi, perché si stanno accumulando le richieste di domande. Senatore Dell'Olio, prego.

GIANMAURO DELL'OLIO. Grazie, presidente. Direttore, la ringrazio per questa esposizione. Lei ha messo il focus, sostanzialmente, sull'estraneità della Banca d'Italia, in base alla legge, per quanto riguarda la tutela dei consumatori. Però, io immagino che abbia visto anche quella famosa puntata nella quale la vice direttrice Perrazzelli parla di comportamento tipo statua. Io ora non voglio entrare nel merito delle attività su cui la Banca d'Italia non ha obbligo di lavorare, di dire qualcosa. Ma di fronte a tali informazioni, che sono chiaramente un invito alla persona che lei ha di fronte, quindi a quel Bertini, sostanzialmente, di allentare la presa su quella che era la sua attività, a me sembra che queste affermazioni siano abbastanza inopportune da parte di un vice direttore della Banca d'Italia. Quindi, io non so se, da questo punto di vista, voi avete preso la decisione di agire o meno, volevo capire qualcosa di più, anche perché, d'altra parte invece, ho appreso della sospensione del dottor Bertini, credo che sia avvenuta a dicembre, che invece di fronte a quello che aveva rilevato, a quanto pare, ed è una cosa che poi è successa visto che c'è stata l'operazione di restituzione e tutte le varie cause in corso, invece di allentare la presa,

se avesse avuto la possibilità di continuare e quindi di andare avanti più rapidamente, magari, ci sarebbe stato un intervento da parte degli organi preposti anche prima, con maggiore tutela degli utenti, dei consumatori, maggiore tutela anche delle altre banche, maggiore tutela dell'immagine dell'Italia all'estero, perché questo sicuramente non ci fa piacere, maggiore tutela della stessa Banca d'Italia, perché sebbene lei, giustamente, ci abbia detto che la Banca d'Italia non ha alcuna responsabilità, ma alcune responsabilità sono di BCE e di altri, di fatto per l'immaginario collettivo e per tutti la Banca d'Italia è un soggetto che sovrintende a una serie di operazioni, anche se queste sono connesse e accessorie, di fatto c'è una situazione che va contro la Banca d'Italia. Quindi lui è stato sottoposto a sospensione per cosa? Per aver cercato di fare chiarezza? L'altra cosa, lei ha detto, a pagina 11, che Banca d'Italia si è costituita parte civile in merito alle condotte di ostacolo nella funzione di vigilanza. Ma quali, visto che lei, alla fine, ci ha detto che Banca d'Italia non ha, praticamente, responsabilità. Se si è costituita parte civile, di fatto, sta ravvisando un problema, per cui non comprendo a questo punto, per quale motivo questo Bertini sia stato sanzionato. L'ultima cosa, già nel 2009 Banca d'Italia ha risposto alla Banca Popolare di Puglia e Basilicata una serie di cose da seguire, in merito proprio alle operazioni dei diamanti, tanto è vero che Banca Popolare di Puglia e Basilicata non ha intrapreso quella strada. Per cui è un problema che già dal 2009 Banca d'Italia sapeva. Per cui appena è saltato fuori il problema, una rilevanza interna, come mai siamo dovuti arrivare, almeno noi, a conoscere tutte queste informazioni grazie a Report dal 2016, che poi è quello che ha fatto partire tutte le ondate di richieste di chiarimenti, anzi, di rimborso eccetera. Come c'è scritto nelle note, nel 2022 non ci sono più rimborsi, sono scemati, perché le banche hanno di fatto riconosciuto di avere effettuato una pratica assurda, visto che anche in alcuni casi spontaneamente hanno incominciato a restituire. Quindi, se Banca d'Italia lo sapeva dal 2009, come mai quando qualcuno ha

incominciato nell'attività di vigilanza, non gli è stato detto «Sì, senti hai ragione non è compito nostro, attiviamo immediatamente la magistratura perché...». E c'è un vicedirettore che, invece, fa capire: facciamo scivolare le cose addosso. Questa forse per me è la cosa più grave di tutte.

PRESIDENTE. Collega Pesco, prego.

DANIELE PESCO. Grazie per la relazione. Volevo chiedere alcune cose. Io, purtroppo, non ho rivisto, in modo approfondito, l'ultima puntata di Report sui diamanti. Però mi sembra di capire che non si parli nella puntata e, soprattutto, Banca d'Italia non ha citato i due casi che vengono elencati qui, quello del 2009, della richiesta di Banca di Puglia e Basilicata e anche quello di Banca Aletti. Quindi, mi viene da chiedere, perché queste cose non sono state dette? Perché erano segreti, pur essendoci comunque una sanzione irrogata, sull'anticorruzione?

LUIGI FEDERICO SIGNORINI, *Direttore generale*. Non sono state dette da chi? Non ho capito.

DANIELE PESCO. Dalla trasmissione Report. Quindi, chiedo se Banca d'Italia era informata dell'intervista rilasciata e se era informata su tutte le cose che sono state dette e sulle cose che, magari, appunto non sono state dette, soprattutto. È importante, secondo me, capire la cronologia degli eventi. Difatti, sarebbe utile, quantomeno per questa Commissione, acquisire sia la risposta integrale data alla banca di Puglia e Basilicata, sia la risposta integrale data, nel 2011, a Banca Aletti. Perché sì, che si tratta di attività connessa, come ben prima ha ricordato lei e ha ricordato anche il collega Dell'Olio, però vista poi la portata totale del fenomeno, pari a più di 2 miliardi e 100 milioni di pietre collocate, ecco, sarà pure un'attività connessa, però, insomma, ha il suo valore. Quindi, sarebbe utile, per questa Commissione, ricevere queste carte. E soprattutto nel 2013 si è svolta, appunto, come ricordate voi, questa ispezione presso Banca

Aletti. Sarebbe utile, anche in questo caso, ricevere la copia dell'ispezione, con tutti gli allegati. Anche nel primo caso, se vi fossero allegati, cioè nelle risposte date nel 2009, 2011, sarebbe utile ricevere anche gli allegati, per capire se queste risposte corrispondevano o no, in un certo senso, ad un'autorizzazione, ad un nulla osta, perché tra le righe magari si può interpretare in quel senso. E poi ci chiediamo come mai, dal 2013 al 2017, sostanzialmente, la banca non ha avuto avvisaglie o se ha avuto avvisaglie sulla portata del fenomeno, perché in questi quattro anni, probabilmente, Banca d'Italia avrebbe potuto fare qualcosa'altro, che forse non è stato fatto. Viene da pensarlo leggendo le carte e acquisendo le informazioni che sono pubbliche. Quindi, ci chiediamo come mai non è stato fatto nulla in questi anni.

PRESIDENTE. Collega Lannutti. Prego.

ELIO LANNUTTI. Presidente, la ringrazio. Questa è un'audizione importante, quindi, io chiedo il tempo necessario, grazie. Ringrazio il dottor Signorini, per la relazione ampia, ma come sempre auto-assolutoria. Crack, bancarotte, dissesti bancari seriali avvenuti negli ultimi anni, non riguardano mai l'Ufficio di vigilanza della Banca d'Italia, ma in molti casi riguardano clienti e risparmiatori che sono colpevoli – e cito una famosa frase del Governatore Visco – di non avere una sufficiente cultura finanziaria, o perché tali questioni sono in capo alla BCE. Ma sono in capo alla BCE dal 2014. Dottor Signorini, la riporto indietro, al 30 marzo 2011, quando con nota n. 277652, che le chiedo di produrre a questa Commissione. Banca d'Italia ha dato il nulla osta al *broker* di diamanti DPI, delegando alle banche l'autocontrollo sui rischi del *business* nella vendita di diamanti, tramite gli sportelli bancari. Se mi permette, anche la relazione dell'ispezione di vigilanza, con tutti gli allegati, redatta per l'ispezione in Banca Aletti, di cui ha parlato, iniziata il 16 maggio 2013, con risultanze degli accertamenti, consegnata alla banca nella seduta del CDA, all'uopo convocato l'8 gennaio 2014. Analogamente

agli allegati dell'ispezione dell'ufficio vostro, unità finanziaria, iniziata in Banca Aletti e nella sua controllata Aletti Fiduciaria il 20 settembre 2013, terminata il 23 dicembre 2013, i cui risultati furono comunicati il 16 gennaio 2014. Tali allegati, che le chiedo di produrre, sono necessari a dimostrazione che la Banca d'Italia, diversamente da quello che ci ha raccontato, conosceva il problema sin dal 2013 e non, come è stato affermato anche nella puntata di Report, solo dopo le sanzioni comminate dall'Antitrust alla banca nel settembre 2017. Né tale nota n. 277652 su DPI, né la relazione di vigilanza in Banca Aletti del 2013, mi risulta, siano state indicate nella risposta a Report e trasmesse alla procura della Repubblica di Milano. Infine, quali sono stati gli elementi e le verifiche svolte sulle diverse banche, anche di natura ispettiva, che hanno condotto Banca d'Italia a ritenere non riconducibile a un'attività finanziaria la compravendita di diamanti tramite il canale bancario. È stata verificata l'effettiva consegna, disponibilità dei diamanti in capo ai clienti? Chiudo. Questo è il Paese alla rovescia. I servitori dello Stato vengono sottoposti a perizie psichiatriche, e la puntata di Report, per la prima volta, smaschera qual è la Banca d'Italia, qual è la natura della Banca d'Italia. Un organismo militaresco dove sono abituati, ad un'alzata di sopracciglio, a obbedire. Non so se lei lo abbia già letto, però sul sito www.carberti.it, si può leggere l'angoscia di Carlo Bertini. La invito a vedere l'angoscia che lui ha espresso, lui e la sua famiglia. Dottor Signorini, lei insomma, è rispettabilissimo. La ringrazio per tutto. Però quando si manda in onda la testimonianza di un funzionario del *team* di ispettori di Banca d'Italia, che ha rilevato il coinvolgimento dei massimi vertici nelle truffe ai diamanti – 1,3 miliardi – dove voi non avete colpa, però ci sono stati truffati. Quando gli è stato affidato l'incarico di vigilanza, il dottor Bertini, ha scoperto un giro di affari e interessi inimmaginabili e ha affermato di essersi scontrato con dei poteri forti. Poi, già, il collega che mi ha preceduto ha parlato di quelle statue di marmo o di sale, dove bisogna farsi scivolare addosso, te-

stualmente: « Gestire questo tipo di cose richiede una grande libertà. Non mi sembra che sia la modalità, non solo qua dentro, ma in tutte le grandi strutture, che si muovono in maniera militare. Nella mia vita professionale mi sono trovato di fronte a cose spaventose, nei confronti delle quali mi avevano detto che dovevo essere come una statua di marmo, quindi farmele scivolare addosso come l'acqua e questa cosa qui mi ha aperto gli occhi su come, in Italia e nel mondo, si fa carriera » e, soprattutto, nella Banca d'Italia. Io la ringrazio. Chiederemo che venga anche il dottor Bertini, sottoposto a perizia, fatto passare per pazzo, solo perché faceva il proprio dovere. Cosa che, in un Paese normale, dovrebbe suscitare solo vergogna. Grazie.

PRESIDENTE. Va bene. Prego, collega Perosino.

MARCO PEROSINO. Grazie. Sì, come diceva il collega De Bertoldi, troppi controlli, dopodiché è dovuta intervenire Report, e questo è anomalo. Un'altra fonte del diritto, dopo Facebook e dopo altri similari organi, ma non sono quelli a ciò preposti. Tutto ruota, come ha detto lei, direttore, nella relazione, sulla concezione di attività connesse. Secondo me, — questo lo dico io *a posteriori* ed è più facile — occorre definire che l'attività di compravendita, che poi è più vendita di diamanti, non è un'attività connessa. Io la definirei fuori campo, troppo aleatoria, troppo rischio. Tra l'altro, mi risulta, il problema dei diamanti è anche quello della custodia, del deposito dove si tengono, che possono avere generato o hanno generato furti, violenze e questioni ereditarie complesse, perché sono al portatore. Ci sono altri canali che svolgono quest'opera, ma emerge dalla sua relazione che ci sono sempre le grandi banche implicate e Monte dei Paschi di nuovo e sempre. Io credo che questo sia un altro tassello da aggiungere alla vicenda e spero che, siccome si fa riferimento ai dati che arrivano fino al 2017, 2018, che poi sostanzialmente la cosa si sia chiusa, non abbia più importanza o non si sia perseverato in un'attività di questo tipo, che ha compor-

tato un esborso di 1,2 miliardi circa, che non è poco nel sistema, non è poco per nessuno. Oggi, dico una battuta, servivano ad alleviare il costo delle bollette. Lo dico così, per stare dalla parte del popolo che rappresentiamo. Io penso che questa Commissione potrebbe dire, in qualche modo, con un documento che, chi deve stabilire che cosa sono le attività connesse o altre definizioni, sia il Parlamento e dica che l'attività di diamanti, di commercio, di avallo del commercio tramite terzi nel sistema bancario e altre attività, che eventualmente fossero in corso di cui non siamo a conoscenza, sono fuori campo e non possono essere esercitate. Siccome quello che si dice in Commissione è un'attività parlamentare, che resta ai posteri — mi permetto di ripetere quello che forse ho già detto — credo che tutto il discorso che riguarda le criptovalute avrà un aspetto simile a quello dei diamanti. Le criptovalute non esistono, sono carta, sono un pericolo, mangiano soldi veri e generano dei documenti cartacei e neanche cartacei, basati sul nulla perché non c'è garanzia. Quindi c'è tanto da vedere. Probabilmente richiedo alla presidente se questa Commissione potesse parторire un documento che dica qualcosa, in maniera che il Parlamento, di cui noi siamo l'espressione, sentenzi qualcosa, interpreti che cosa sono attività connesse e che cosa può fare la banca e disponga adeguata analisi e adeguata responsabilità del sistema per le perdite ingenti che ha subito.

PRESIDENTE. Ho un ultimo intervento, il collega D'Ettore. Poi do la parola al Direttore. Prego.

FELICE MAURIZIO D'ETTORE. Grazie, presidente. Io, invece, credo che l'audizione del Direttore generale sia stata più che esaustiva. Sul piano normativo ciò che ha chiarito è la realtà del quadro normativo attuale, del quale è difficile dubitare perché ci sono le norme ed è sufficiente leggerle. Quindi, è complicato dire cose diverse rispetto all'insieme dei comportamenti e condotte di vigilanza che sono innestati in questo settore. In ogni caso, visto che si tratta di un settore regolato, la Banca d'I-

talia ha effettuato attività di vigilanza e ha coordinato le varie attività. Risulta anche dai procedimenti in corso di natura giudiziaria, risulta da decisioni recenti della giurisprudenza amministrativa. Per quanto riguarda invece la specifica attività, per esempio nel caso di MPS è noto a tutti che l'interlocuzione che ha avuto Banca d'Italia con MPS ha consentito ristori se non sbaglio — l'avete anche citato — per oltre 300 milioni di euro, rispetto a un'esposizione che era lì. Quindi c'è stata questa attività anche di interlocuzione e di persuasione. Ho sentito che si parla di estraneità, che è stata dichiarata l'estraneità di Banca d'Italia. No, se si legge la relazione, Banca d'Italia non dice che è estranea. Dice che ha dato conto puntuale dell'attività svolta e ha detto quali sono le ripartizioni di responsabilità, in base alla normativa vigente, non è che si è protetta dietro alle norme, ha semplicemente detto ciò che ha fatto. Poi ci sarà anche la parte secretata. Ciò che è stato puntualmente fatto risulta dalla relazione. Il tema vero è un altro, mi pare che il collega De Bertoldi l'aveva accennato, qual è lo spazio normativo su cui ci possiamo muovere e come possiamo anche noi, come Commissione, proporre, *de iure condendo*, un eventuale quadro normativo rinnovato che potrebbe consentire alla Banca d'Italia di svolgere anche ulteriori attività, in questo momento non realizzabili, con riguardo anche alle segnalazioni che, se non sbaglio, il primo marzo 2019 sono state fatte dalla BCE, che è poi intervenuta. C'è un quadro europeo e la supremazia del diritto europeo, il primato che noi abbiamo riconosciuto anche in questa materia, al quale noi siamo sottoposti. E poi i singoli fatti giustamente come sono stati segnalati, poi se qualcuno ha notizie di singole questioni, fatti, anche con dirigenti, c'è l'autorità giudiziaria, li segnala e poi vediamo quanto siano fondate. Però, al momento, il vero tema — e mi pare che qui c'è un accenno finale alle regole che voi dite — possono essere queste regole in qualche modo, attualmente, ritenute adeguate, in parte adeguate. Noi siamo disponibili a un contributo tecnico per eventuali nuove misure. Questo è il tema vero, troviamo le

misure, ricordando però che siamo in un ambito nel quale le attività di vigilanza devono essere coordinate con una serie di altre autorità, perché questo è l'ordinamento vigente anche in funzione di quello che è il contesto europeo, dal quale non possiamo estraniarci. Se ci sono competenze ripartite e responsabilità diverse tra autorità, è chiaro che il coordinamento è necessario e anche la semplificazione e l'indicazione degli strumenti di vigilanza. Fermo restando che finché il quadro normativo non è chiarito non è che un'autorità può sovrapporsi alle altre e dire: faccio io. Nonostante questo, Banca d'Italia — io mi permetto di dire, poi io sono abituato sempre a guardare oggettivamente i fatti e gli atti — in alcuni settori, risulta anche da alcune decisioni, ha svolto un ruolo di interlocuzione che è stato utile quantomeno a ottenere una quantità rilevante di ristori. Poi che si possa fare meglio non c'è dubbio. Ecco l'esortazione, voi dite alla fine che avete a disposizione dei contributi tecnici. In questo senso, so che la presidente sta facendo anche per altre situazioni un'interlocuzione con enti e autorità, penso che sia necessario creare subito un rapporto, vista la scadenza della legislatura, per cominciare a fare delle proposte concrete rispetto a questo coacervo di norme e di ripartizione di competenze che, in qualche modo, esiste; non è che questo non può essere imputato a chi deve seguire quel tipo di ripartizione di responsabilità e di attività, perché lo deve fare, perché è la legge che gli dà l'indirizzo e il terreno su cui muoversi.

PRESIDENTE. Sono concluse le domande. Do la parola al Direttore che, chiaramente, poi darà anche seguito alla parte secretata.

LUIGI FEDERICO SIGNORINI, *Direttore generale*. Grazie, presidente. Io comincerò subito dalla parte emersa in quest'ultimo intervento, ma anche nel primo intervento del senatore De Bertoldi e di altri ancora, cioè l'assetto complessivo dei controlli. Si dice: non è che ci saranno troppi controllori e che in questa maniera si perde

la capacità di tutelare il cittadino, il consumatore, il risparmiatore, l'investitore? La questione dell'assetto complessivo delle strutture di vigilanza sul mercato finanziario e sul risparmio è una questione che, effettivamente, è discussa ed è risolta in vari ordinamenti in modo diverso. Come voi sapete, in alcuni casi, ci sono autorità uniche — che poi non sono mai totalmente uniche — che guardano sia all'aspetto bancario e finanziario, sia all'aspetto di mercati e investimento, sia all'aspetto assicurativo. In altri casi — e sono francamente la maggioranza — l'autorità che tutela il mercato finanziario e gli investimenti è distinta dall'autorità bancaria e finanziaria. Io non credo che ci sia un argomento assoluto in favore dell'una o dell'altra soluzione. Certamente ci sono maggiori coordinamenti. Però è anche vero che nella misura in cui ognuno fa il proprio dovere e, cosa cruciale, le autorità si coordinano, perché questa deve essere una cosa essenziale, anche se decidiamo che deve rimanere — o decidete, perché ovviamente lo decide il Parlamento, non lo decide certo la Banca d'Italia — che deve rimanere l'attuale ripartizione dei compiti con CONSOB che si occupa di una cosa, IVASS che si occupa di un'altra cosa, Banca d'Italia che si occupa di un'altra cosa ancora, e poi l'autorità *antitrust* che fa ancora un altro mestiere, è chiaro che il coordinamento fra queste autorità è importante. Io credo che in un Paese in cui ci sono sempre o conflitti positivi o conflitti negativi di competenze, per cui ci sono più autorità che dicono « Devo essere io farlo », oppure « No, non è affare mio »... francamente, questo è proprio un caso in cui il coordinamento c'è stato fin dall'inizio, la ripartizione è stata considerata chiara da tutti gli attori interessati e ciascuno ha fatto il suo pezzetto. Si può organizzare la cosa in modo diverso? Certamente si può organizzare la cosa in modo diverso, ma si va molto al di là, naturalmente, della questione di cui parliamo oggi. Se un giorno il Parlamento, in questa Commissione o in altre forme, vorrà sentire cosa ne pensiamo, diremo cosa ne pensiamo, però, sicuramente, non potremo dire che c'è un unico sistema, un'unica soluzione architet-

turale che è quella giusta, perché obiettivamente ci sono pro e contro per le varie soluzioni. Qualora il Parlamento ce lo chiedesse, proveremo a dire come la pensiamo in proposito. Però, il senatore De Bertoldi diceva anche una cosa importante sulla tutela nel durante. Qui consentitemi di dire che la questione dell'educazione finanziaria su cui tante volte torniamo non è, senatore Lannutti, un modo per dire che è sempre colpa del consumatore, assolutamente no. È una cosa che noi riteniamo importante un po' perché ci rendiamo conto, perché ce lo dicono le indagini, che la consapevolezza di certi concetti di base non è sufficientemente diffusa, ma anche perché — questa è una cosa che ho detto molte volte quando mi è capitato di parlare di questa questione — voi potete fare — e anche noi per quello che ci riguarda in termini di normativa secondaria — le migliori norme a tutela del consumatore e a tutela dell'investitore e del risparmiatore, ma se poi uno non ha gli strumenti per utilizzarle queste norme non funzionano abbastanza, cioè è come una forbice che ha bisogno di due lame, come una tenaglia che ha bisogno di due pezzi. Sono l'una il complemento dell'altra. Le norme e le istituzioni a protezione del consumatore funzionano meglio nella misura in cui anche il consumatore viene messo in grado di utilizzarle effettivamente. Per questo noi insistiamo tanto sull'educazione finanziaria e prendiamo tante iniziative. Come dicevo prima alla presidente, alla fine, il mio personale parere è che sarebbe bene che elementi di educazione finanziaria stessero anche nel curriculum delle scuole, perché sono questioni con cui inevitabilmente il cittadino o la cittadina si trova a confrontarsi nella vita, si trova a prendere scelte che possono essere importanti, che sono prese in condizioni di incertezza. Non possono mai essere perfette, perché nulla è perfetto, ma almeno più consapevolezza, più strumenti a disposizione, secondo me, sono una cosa assolutamente importante. Per alcune domande, in particolare del senatore Dell'Olio e del senatore Lannutti, chiedo il permesso alla presidenza di rinviare la mia risposta alla parte secretata.

PRESIDENTE. Va bene.

LUIGI FEDERICO SIGNORINI, *Direttore generale*. Perché riguardano questioni personali su cui, l'ho già detto prima, ritengo necessario e indispensabile non violare la legge sulla *privacy* e altre leggi a tutela della riservatezza nelle nostre materie. Diceva il senatore Dell'Olio « Se c'era ostacolo alla vigilanza, allora la vigilanza c'entra ». Certo che c'entra, nel caso che ha menzionato l'ostacolo alla vigilanza riguardava la risposta – se ho capito bene l'allusione – alla nostra richiesta di informazioni del 2017. Già quella richiesta di informazioni vuol dire che c'entriamo qualcosa. Io l'ho detto, c'entriamo in quanto vigilanza prudenziale che deve assicurare che i necessari presidi a tutela dei rischi – in questo caso noi pensiamo al rischio della banca, perché è di questo che ci dobbiamo occupare – siano funzionanti, siano a posto e, quindi, facciamo l'indagine e domandiamo se avete fatto queste cose, come le avete fatte e come avete gestito i rischi. Se ci convinciamo che le risposte a queste domande, che vengono fatte non per sport, ma nell'esercizio delle nostre attribuzioni in quanto autorità di vigilanza, o sospettiamo che le risposte a queste domande non siano veritiere o non siano complete, questo si chiama ostacolo all'attività di vigilanza, quindi trasmettiamo gli atti alla procura della Repubblica e vediamo che cosa ne pensa la procura della Repubblica e ci costituiamo, ovviamente, parte civile. Considerate che abbiamo anche l'obbligo di farlo in base al codice di procedura penale, perché nel venire a conoscenza dei reati perseguibili d'ufficio dobbiamo farlo.

Dall'onorevole Pesco non ho capito bene se noi eravamo informati all'interno... l'onorevole Pesco è andato via, mi dispiace. Comunque, dico brevemente che Report ci contattò prima di quella trasmissione. Noi gli mandammo tutta una serie di informazioni che contenevano gran parte degli elementi di cui ho riferito oggi o quelli che sono stati messi sul sito della Banca d'Italia. Naturalmente non potemmo entrare, come non posso entrare io finché la seduta non è secretata, in questioni di carattere personale, però, pur con quel limite, demmo

tutte le informazioni che non avemmo l'impressione che fossero prese particolarmente in considerazione durante la trasmissione. Non si poneva onestamente, o almeno non ci parve si ponesse, il problema che ha sollevato l'onorevole Pesco delle questioni pregresse sulla Popolare di Puglia e Basilicata e su Aletti.

Comunque, sia l'onorevole Pesco sia il senatore Lannutti hanno chiesto la trasmissione di alcuni atti. Allora per quanto riguarda la Banca Popolare di Puglia e Basilicata, se non mi sbaglio, ma consentitemi di ricontrollare, mi sembra che questa sia una cosa pubblica. Nel paragrafo 3 è indicato il sito su cui la cosa pubblica è disponibile. Per quanto riguarda invece i risultati ispettivi di Banca Aletti non sono ovviamente documenti pubblici. Se la Commissione, utilizzando i poteri che la Costituzione dà esige che vengano consegnati, saranno consegnati con gli adeguati presidi di riservatezza.

Diversi sono intervenuti e hanno detto « Ma conoscevate il problema già dal 2009, dal 2013 ». Ma non è il problema. Nel 2009 la Banca Popolare di Puglia e Basilicata ci fa un quesito, noi gli rispondiamo. Tra l'altro, rispondiamo – voglio essere chiaro – e non è che diciamo « Non potete farlo ». Diciamo « Sulla base della legge vigente potete farlo non è vietato, però se lo fate guardate A, B, C, D ». Dopo aver letto A, B, C, D la Banca Popolare di Puglia e Basilicata disse « Forse è meglio di no ». Questo riguarda anche la famosa DPI. Qualcuno ci aveva scritto anche sui giornali « Gli avete dato l'autorizzazione ». Ma che autorizzazione? Noi non diamo nessuna autorizzazione a una società che, tra l'altro, non rientra tra gli enti vigilati, quindi non avremmo titolo per dare nessuna autorizzazione. Abbiamo ricordato di nuovo, in termini molto simili a quelli dell'intervento precedente, qual è la situazione legale, fino a che il Parlamento non deciderà di cambiare questa cosa, che consente alle banche di fare questa cosa, ma la vigilanza dice « Se le fate dovete... », e ribadimmo anche questo, sempre più o meno negli stessi termini. Quindi sia ben chiaro, non c'è stata nessuna autorizzazione implicita o

esplicita a un soggetto non vigilato di fare cose, per cui non c'è nessun motivo di chiedere o di dare autorizzazioni. Gli è stato semplicemente ricordato, come era stato fatto nel caso precedente, quali sono le regole vigenti e le cautele che alle banche si richiedono. Peraltro, noi, dal 2009, sapevamo che una banca voleva farlo e poi, tra l'altro, non lo ha fatto. Nel caso del 2013 di Banca Aletti, se una banca l'ha fatto, non ci è piaciuto il modo in cui lo faceva, tanto è vero che abbiamo trasmesso gli atti alla magistratura, oltre a fare una segnalazione. Per il resto, mi pare ci sia una nota che rammenta gli esposti che sono stati fatti alla Banca d'Italia, ma in realtà non è che ricevevamo esposti, non è che fossimo a conoscenza che ci fossero — che io sappia — tutte queste altre cose. Nel momento in cui ne siamo venuti a conoscenza, e da questo punto di vista devo dire la prima trasmissione di Report è servita a fare notare una cosa, subito dopo si è mossa un'associazione di consumatori, subito dopo si è mossa l'AGCM e ci siamo poi coordinati per vedere ognuno qual era la parte che dovesse fare. A questo punto tutti quanti abbiamo esteso il campo di azione.

E ripeto, in un posto dove si è sempre a vedere conflitti di competenze positivi o negativi, il fatto che ognuno si sia mosso contemporaneamente e parallelamente, informandosi reciprocamente ciascuno secondo le attribuzioni che la legge gli dà, io penso che questo sia un caso da registrare come positivo piuttosto che un caso da registrare come negativo.

L'onorevole Perosino però dice « No, queste cose proprio non si dovrebbero fare, cioè le attività connesse non dovrebbero essere consentite ». Questo non è la Banca d'Italia a poterlo stabilire, potrebbe essere solo il Parlamento. Dovrebbe naturalmente considerare che inciderebbe in maniera abbastanza forte sulla libertà d'impresa prevista dalla Costituzione, ma insomma si può fare. Per esempio, ci sono cose che, con tutta la libertà di impresa prevista dalla Costituzione, non è che tutti possono fare. Non tutti possono fare la banca, per fare la banca c'è, appunto, una riserva di attività positiva per cui per fare certe attività tipi-

camente bancarie, prendere depositi e concedere prestiti, devi essere una banca, devi avere un certo capitale minimo, devi rispettare certi requisiti e devi essere autorizzato secondo certi criteri. Il Parlamento potrebbe, pensandoci, concepire anche riserve di attività negative, cioè cose che non si possono fare.

Io penso francamente che il problema a noi non si era posto in questi termini. Il TUB, che è normativa primaria, prevede esplicitamente che le banche possano svolgere attività connesse. Non ne dà una definizione specifica e quindi in questo senso interviene la Banca d'Italia che in varie occasioni ha specificato che cosa si dovesse intendere per attività connesse. Poi ci sono le norme a tutela che, come ripeto, a me sembra che, in questo caso, tutto sommato, non abbiano funzionato male, data l'attuale ripartizione delle competenze e le attuali strutture. Come ho detto nell'ultima parte, volendo, in senso preventivo, si potrebbe forse ragionare perché le cose si evitino prima, più che rimediare dopo, anche se in questo caso si è rimediato, a me sembra, piuttosto efficacemente dopo. Per fare questo, a parte che mi riferisco ancora al discorso dell'educazione finanziaria che è importante, posso anche dire che noi nel frattempo abbiamo costituito un Dipartimento per la tutela della clientela che sta anche facendo delle attività, cose che non sono strettamente previste dalla legge. Sta facendo anche delle attività di tipo preventivo e non è escluso che su queste cose si possa ragionare. Così come anche l'IVASS — io sono anche ex ufficio presidente dell'IVASS — sta cominciando ad applicare il criterio del *mystery shopping*, che è una cosa per cui uno va dall'agente assicurativo, dalla compagnia o da chi fosse, chiedendo che gli venga proposto un prodotto assicurativo e va a controllare se gli viene proposto con tutti i crismi e seguendo tutte le norme di trasparenza. Non è escluso che una cosa del genere si possa fare. Non illudiamoci però — ecco, io questo vorrei dire — che ci siano misure preventive che possano comunque evitare abusi da parte di chicchessia. È importante che, in ogni caso, la struttura di controllo, di verifica, di

sanzionamento e di ristoro funzioni e sia efficace. Questo, francamente, non mi pare da annoverare tra i casi in cui è stato meno efficace. Mi rimaneva, dell'onorevole D'Etore, la questione del primato del diritto europeo che è, naturalmente, una cosa molto importante e che, per esempio, per quanto riguarda gli aspetti Banca centrale europea/Banca d'Italia non ci consente di toccare molto. Sulla questione però, più generale, che era stata inizialmente sollevata riguardo all'architettura complessiva dei controlli, allo stato attuale il diritto europeo non specifica questa architettura come deve essere fatta a livello nazionale, per cui ci sono paesi come per esempio la Germania in cui la vigilanza prudenziale, o perlomeno, maggior parte della vigilanza prudenziale sta alla Bundesbank, però, per il resto, la vigilanza prudenziale, la vigilanza sui mercati e sulle assicurazioni stanno in un'unica autorità distinta dalla Banca centrale. In Francia c'è una situazione abbastanza simile, in Italia invece c'è quello che è, che assomiglia alla situazione spagnola. Quindi la normativa europea stabilisce le regole in maniera più penetrante per alcuni settori come quello bancario, un po' meno per altri; stabilisce le regole a cui tutti devono attenersi, stabilisce che devono essere, ovviamente, le autorità che le devono applicare, però non stabilisce, almeno per ora, in modo autoritativo come le varie autorità si debbano combinare nell'archi-

tettura nazionale: purché ci sia qualcuno che risponde, da questo punto di vista, una flessibilità esiste. Non so, presidente, se ho trascurato qualcosa.

PRESIDENTE. No, va bene. La parte da segretare la vedremo nella sede opportuna. Chiede quindi di andare in seduta segreta?

LUIGI FEDERICO SIGNORINI, *Direttore generale*. Sì.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, chiudiamo la seduta pubblica.

(Concorde la Commissione, i lavori proseguono in seduta segreta, indi riprendono in seduta pubblica)

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi e autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione in regime libero consegnata dal direttore generale della Banca d'Italia.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14.30.

*Licenziato per la stampa
il 4 ottobre 2022*

ALLEGATO

**Documentazione in regime pubblico trasmessa
dal Direttore generale della Banca d'Italia**

Commissione Parlamentare di inchiesta
sul sistema bancario e finanziario

**Audizione del Direttore Generale della Banca d'Italia
Luigi Federico Signorini**

Parte pubblica

Palazzo San Macuto
Roma, 8 febbraio 2022

Gentile Presidente Ruocco, onorevoli Commissari,

ringrazio per la richiesta di audizione, che mi dà l'occasione di fornire ulteriori elementi per chiarire e inquadrare correttamente il ruolo che la Banca d'Italia ha svolto nella vicenda “diamanti”, cioè della segnalazione alla clientela, da parte delle banche, della possibilità di acquisto di diamanti, presso i propri sportelli, da società terze specializzate¹.

In quanto segue presenterò innanzitutto il quadro normativo di riferimento; illustrerò i rapporti intrattenuti con altre Autorità e le iniziative assunte dalla Banca d'Italia anche a seguito delle lamentele pervenute dalla clientela; darò conto dell'operatività complessiva delle banche; fornirò una ricostruzione dettagliata della vicenda legata a MPS.

1. Il quadro normativo di riferimento

Nell'ambito della propria attività, le banche offrono vari servizi, direttamente o per conto di terzi. Il regime di protezione della clientela applicabile caso per caso, così come l'identificazione dell'autorità incaricata di effettuare i controlli previsti, dipendono fundamentalmente dalla natura del prodotto o servizio offerto. Più precisamente:

- per i servizi tipicamente bancari e la prestazione di servizi di pagamento, il regime è stabilito dal Titolo VI del Testo Unico Bancario (TUB)² e i controlli spettano alla Banca d'Italia;

¹ La Banca d'Italia ha già pubblicato sul sito note sulla questione e indirizzato comunicazioni alle banche. Cfr.
- gennaio 1998: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-vigilanza/1998-01/bolvig_01_98.pdf
- 14 aprile 2017: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2021/diamanti/segnalazione.pdf>
- 7 marzo 2018: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2021/diamanti/attivita-connesse.pdf>
- 14 marzo 2018: <https://www.bancaditalia.it/media/notizia/operazioni-di-compravendita-di-diamanti-effettuate-attraverso-gli-sportelli-bancari/>
- 15 dicembre 2021: <https://www.bancaditalia.it/media/approfondimenti/2021/diamanti/index.html>

² Cfr. artt. 115 e ss. del Testo Unico Bancario (TUB); Disposizioni della Banca d'Italia in materia di “Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari. Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti” del 29 luglio 2009 e successive modifiche.

- per i servizi e le attività di investimento e strumenti finanziari, il regime è stabilito dal Testo Unico della Finanza (TUF)³ e i controlli spettano alla Consob;
- per i prodotti assicurativi, il regime è stabilito dal Codice delle Assicurazioni private⁴ e i controlli spettano all'Ivass.

Inoltre, il TUB prevede espressamente che le banche, in aggiunta alle attività bancarie e finanziarie, possono svolgere attività ad esse “strumentali⁵ o connesse⁶”. Sono le seconde che rilevano in questa sede. Esse consistono in attività diverse da quella bancaria e finanziaria, che non presentano un collegamento funzionale rispetto ad esse e che sono esercitate dalle banche in via non principale⁷; un esempio è la consulenza alle imprese in materia di struttura finanziaria. Anche la segnalazione alla clientela della possibilità di effettuare operazioni di compravendita di diamanti presso i propri sportelli da parte di società terze specializzate va ricondotta a questa categoria.

Queste attività, anche se avvengono tramite il canale bancario, non sono soggette né alla disciplina in materia di trasparenza delle condizioni contrattuali e dei rapporti con i clienti prevista dal TUB, né alla disciplina di trasparenza e correttezza sui servizi di investimento prevista dal TUF. Questo non significa affatto che i clienti siano privi di tutela: essi infatti sono protetti dalla normativa generale sulle pratiche commerciali scorrette e ingannevoli,

³ Cfr. artt. 5 e 6, nonché artt. 21 e ss. del Testo Unico Finanza (TUF); Delibera Consob n. 20307/2018 (“Regolamento intermediari”).

⁴ Artt. 107-bis e ss. Decreto legislativo 7 settembre 2005 n. 209 e relative disposizioni attuative.

⁵ Le attività strumentali sono da identificare con quelle ausiliarie allo svolgimento dell'attività bancaria o finanziaria, ad esempio la gestione dei sistemi informatici e degli immobili adibiti all'attività della banca.

⁶ Art. 10.3 TUB.

⁷ In mancanza di una definizione esplicita di “attività connesse” da parte del TUB, con una comunicazione al sistema del 1998 la Banca d'Italia ha precisato che “si considerano ‘connesse’ le attività non finanziarie che, creando occasioni di contatto con il pubblico, consentono alle banche di promuovere e sviluppare l'attività principale; in tal senso, deve trattarsi di attività aventi ad oggetto la fornitura di un servizio alla clientela, compatibile con le normali modalità organizzative e di funzionamento degli sportelli bancari”. Affinché lo svolgimento delle attività connesse non assuma carattere di prevalenza rispetto ad altri ambiti di operatività della banca, nella comunicazione della Banca d'Italia viene precisato che “le attività in discorso devono altresì costituire una componente soltanto marginale e accessoria della complessiva attività svolta presso le singole dipendenze”.

il cui rispetto è verificato dall'AGCM, autorità quindi competente nel caso di cui stiamo parlando⁸.

L'eventuale svolgimento di attività “connesse” richiede l'adozione da parte delle banche di specifiche cautele volte a mitigare i rischi legali e reputazionali che ne possono discendere. A questo scopo, in coerenza con la disciplina prudenziale dettata a livello europeo⁹ e con le più recenti disposizioni di attuazione emanate dall'EBA, le norme italiane disciplinano il governo societario e il sistema dei controlli interni, indicando il ruolo e i compiti degli organi aziendali, le caratteristiche e i compiti delle funzioni aziendali di controllo.

2. Il coordinamento tra autorità e i provvedimenti dell'AGCM

Sulla questione dei diamanti, nell'ottobre del 2016 vi è una prima trasmissione di *Report*; in novembre un'associazione di consumatori presenta un esposto formale ad AGCM, Banca d'Italia e Consob. Nel gennaio del 2017 la Banca d'Italia avvia contatti con le altre due autorità per esaminare la portata del fenomeno e valutare i rispettivi ambiti di intervento.

La Consob, ribadendo i contenuti di una precedente [comunicazione del maggio 2013](#), conferma che la disciplina di trasparenza sui servizi di investimento – per la quale essa è responsabile – non è applicabile alla vendita di diamanti o di altri beni materiali, anche quando questa avvenga attraverso il canale bancario [https://www.consob.it/documents/46180/46181/rischi_diamanti.pdf].

⁸ La competenza dell'AGCM a intervenire sul fenomeno della commercializzazione dei diamanti ha trovato conferma nella giurisprudenza amministrativa. Il TAR del Lazio, infatti, nel confermare le sanzioni irrogate dall'Autorità antitrust di cui si parlerà più avanti, ha escluso che sia in capo alla Banca d'Italia il ruolo di Autorità di regolazione competente con riferimento alla vendita di diamanti realizzata attraverso il canale bancario. Nella sentenza n. 10967 del 14.11.2018 il TAR afferma che “nel caso in esame, l'attività oggetto di sanzione, definita dalla stessa Banca d'Italia in un parere del 2010 [*rectius* 2011?] come meramente ‘connessa’ all'attività bancaria, non rientra nell'ambito di regolamentazione della stessa. Si tratta, infatti, di attività estranea al settore creditizio o finanziario, che solo in via occasionale viene svolta dagli istituti di credito. Trova dunque applicazione nel caso in esame l'orientamento giurisprudenziale secondo cui il coinvolgimento dell'Autorità di regolazione è necessario solo quando, diversamente da quanto accade nel caso in esame, la fattispecie sulla quale AGCM interviene, in applicazione della disciplina a tutela del consumatore di cui al Codice del Consumo, insista o coinvolga il settore bancario in senso proprio”.

⁹ Direttiva 2013/36/UE sui requisiti di capitale delle banche.

L'AGCM invece – direttamente competente per il caso in questione, come ho detto, sulla base delle norme a tutela della correttezza commerciale – aveva già avviato un procedimento per pratiche commerciali scorrette nei confronti di due società operanti nel commercio di diamanti (IDB spa e DPI spa), successivamente esteso alle banche maggiormente coinvolte.

Il procedimento dell'AGCM si concluse nell'ottobre 2017 con l'irrogazione di significative sanzioni pecuniarie: 4 milioni per Unicredit; 3,35 milioni per Banco BPM; 3 milioni per Banca Intesa; 2 milioni per Banca MPS. Furono sanzionate anche le due società operanti nel commercio di diamanti (IDB per 2 milioni e DPI per 1 milione). L'AGCM ritenne gravemente ingannevoli e omissive le modalità di offerta dei diamanti; ritenne inoltre che sussistessero responsabilità anche in capo agli istituti di credito con i quali le società operavano [<https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2017/10/alias-8980>].

Nel giugno 2019 si tenne un ulteriore incontro tra la Banca d'Italia e l'AGCM, per scambiarsi informazioni sullo stato dei giudizi di ottemperanza avviati dalla stessa autorità, su eventuali evidenze riguardanti intermediari diversi da quelli già sanzionati, sugli esposti pervenuti dalla clientela e sulle politiche di rimborso praticate dagli intermediari. Tornerò su questi ultimi punti.

3. L'attività della Banca d'Italia

Come ho già detto, anche se la tutela dei clienti nel caso delle attività connesse non spetta alla Banca d'Italia, la Vigilanza prudenziale ha la responsabilità di richiamare le banche a mantenere adeguati presidi organizzativi e gestionali.

È opportuno ricordare che dal novembre del 2014, con la creazione del Meccanismo di vigilanza unico europeo, è la Banca Centrale Europea (BCE) a essere responsabile della vigilanza prudenziale sugli intermediari bancari di grandi dimensioni ("significativi"), compresi i quattro intermediari sanzionati dall'AGCM. La Banca d'Italia – che è parte del meccanismo europeo – ha interagito con la BCE in varie occasioni sul fronte dei diamanti, al fine di portare alla luce i risvolti prudenziali (rischi legali e di reputazione) dell'attività.

Inoltre la Banca d'Italia conserva una diretta responsabilità per alcune funzioni, tra cui quella relativa alla prevenzione e contrasto del riciclaggio.

La Banca d'Italia aveva peraltro avuto occasione di esprimersi sul tema della commercializzazione dei diamanti già nel 2009, in risposta a un quesito trasmesso dalla Banca Popolare di Puglia e Basilicata, che chiedeva chiarimenti in merito alla possibilità per la banca di offrire alla clientela il servizio di acquisto diamanti attraverso un accordo di collaborazione con una società specializzata. Nella risposta la Banca d'Italia, nel richiamare proprie indicazioni generali del 1998 in merito alle caratteristiche e alle condizioni delle “attività connesse” [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-vigilanza/1998-01/bolvig_01_98.pdf], sottolineò che la banca avrebbe dovuto: *i*) valutare specificamente i rischi reputazionali ed operativi legati alla commercializzazione di diamanti, con specifica attenzione a eventuali comportamenti irregolari ovvero percepiti dalla clientela come poco attenti ai suoi interessi; *ii*) rivolgere particolare attenzione al rispetto della normativa antiriciclaggio; *iii*) selezionare adeguatamente lo “standing” della società con cui si intendeva stipulare accordi e definire clausole che consentissero l'interruzione del rapporto in caso di irregolare o insoddisfacente svolgimento dell'attività. La banca, a quel che risulta, abbandonò il progetto.

Successivamente, in risposta ad un quesito sottoposto nel 2011 dalla Diamond Private Investments – una delle società coinvolte nella vicenda – la Banca d'Italia ribadì tra l'altro che l'attività di commercializzazione attraverso il canale bancario poteva considerarsi attività “connessa” a quella bancaria e che restava nella completa discrezionalità e responsabilità degli intermediari scegliere se svolgerla o meno in base a precise valutazioni (in sostanza quelle richiamate in risposta al quesito della Banca Popolare di Puglia e Basilicata).

Questioni simili emersero anche durante una ispezione svolta presso Banca Aletti dal maggio all'ottobre 2013. A seguito dell'accertamento ispettivo, che evidenziava tra l'altro come alcune operazioni effettuate dalla Banca potessero rispondere a finalità poco trasparenti, nel gennaio del 2014 la Banca d'Italia effettuò una segnalazione alla Procura della Repubblica di Milano e comminò una sanzione di 62.500 euro per violazione di norme antiriciclaggio. Come risulta dal rapporto ispettivo, nel 2013 l'operatività della IDB con Banca Aletti si era intanto ridotta drasticamente.

Più avanti, a seguito di alcune segnalazioni di associazioni di consumatori e dell'avvio del procedimento sanzionatorio avviato dall'AGCM, la Banca d'Italia – con una [comunicazione dell'aprile 2017](#) rivolta a tutti gli intermediari bancari – rammentò che l'attività di segnalazione alla clientela della possibilità di effettuare operazioni di compravendita di diamanti con società terze convenzionate non ha di per sé natura bancaria o finanziaria e perciò non rientra nel perimetro di applicazione delle disposizioni e dei controlli previsti dal TUB in materia di trasparenza, ma richiede tutte le cautele necessarie a tutela della sana e prudente gestione. La Banca d'Italia chiese al sistema bancario di fornire puntuali riferimenti sull'attività eventualmente svolta e sui presidi organizzativi assunti per verificare se i rischi connessi fossero fronteggiati adeguatamente¹⁰.

Tra i maggiori gruppi, quelli che avevano avuto un'operatività più rilevante e (in alcuni casi) un elevato numero di reclami risultarono essere Banco BPM, Unicredit, Banca MPS, Intesa Sanpaolo – cioè le quattro banche oggetto del procedimento dell'AGCM – e in misura più limitata UBI, oltre ad alcune banche di minore dimensione. Il risultato più importante della ricognizione, comunque, fu che la maggior parte degli intermediari aveva nel frattempo sospeso o interrotto l'attività.

Con una ulteriore [comunicazione del marzo 2018](#) rivolta al sistema bancario, la Banca d'Italia tornò a richiamare l'attenzione degli intermediari sul fatto che l'attività di segnalazione alla clientela della possibilità di acquisto di diamanti può generare rischi operativi e di reputazione che devono essere presidiati in una prospettiva di sana e prudente gestione, rispettando le disposizioni di vigilanza, in particolare le norme sul sistema dei controlli interni. Si sottolineava l'esigenza per le banche, in assenza di un pieno presidio dei rischi, di astenersi dallo svolgimento di questa tipologia di attività.

Sempre nel marzo 2018 la Banca d'Italia pubblicò sul proprio sito internet un [comunicato sulla commercializzazione di pietre preziose](#) attraverso il canale bancario, allertando la clientela.

¹⁰ In particolare, furono richieste le seguenti informazioni: (i) le valutazioni condotte dalle funzioni competenti a supporto della decisione di offrire il servizio, anche ai fini della individuazione degli elementi di connessione o strumentalità con l'attività bancaria e finanziaria; (ii) il contenuto degli accordi con le società specializzate in diamanti; (iii) i volumi operativi, in termini di controvalore e di numero clienti, realizzati nell'ultimo anno, i criteri di selezione della clientela e gli eventuali effetti sulle politiche di remunerazione del personale; (iv) i presidi organizzativi e di controllo, ivi compresi quelli antiriciclaggio, adottati per il contenimento dei rischi legali e reputazionali che potrebbero derivare alla banca dall'attività in argomento.

La Banca d'Italia (sotto la responsabilità della BCE per le istituzioni “*significant*”) condusse approfondimenti mirati con le singole banche in sede di controlli a distanza, coinvolgendo gli organi amministrativi e le strutture di controllo interno al fine di ricostruire l'operatività aziendale e sollecitare le valutazioni del caso.

Questioni attinenti ai rischi legali e reputazionali derivanti dall'attività in diamanti emersero anche nel corso di dieci ispezioni, svolte nel periodo 2016-2020, di differente tipologia: tre accertamenti “a spettro esteso” (cioè riguardanti la complessiva situazione dell'intermediario); tre mirate su profili antiriciclaggio; tre su profili attinenti rispettivamente rischi operativi, organizzazione e rischi legali; una sul processo ICAAP, guidata da BCE. Inoltre, il tema emerse anche in un'ispezione condotta su mandato della CONSOB.

Le criticità emerse in sede ispettiva sono state oggetto di segnalazione all'Autorità giudiziaria in sei casi e di riferimento alla BCE in un caso. Nei confronti di Banca MPS fu avviata una procedura sanzionatoria, che, al termine del relativo iter, ha comportato l'irrogazione di sanzioni 1,3 milioni di euro. Preciso che i rilievi ispettivi e i comportamenti sanzionati attengono alla violazione di norme che disciplinano l'attività bancaria (profili antiriciclaggio), e quindi riguardano l'operatività in diamanti indirettamente.

Abbiamo inoltre esercitato nel tempo specifiche, in alcuni casi pressanti, azioni di *moral suasion* nei confronti delle singole banche coinvolte. Anche a seguito di queste iniziative gli intermediari hanno effettuato rimborsi nei confronti dei clienti (tornerò su questo tema in quanto segue).

Esposti e ricorsi all'Arbitro Bancario Finanziario. – Tra il gennaio del 2017 e il gennaio del 2022 la Banca d'Italia ha ricevuto circa 1400 esposti da privati concernenti la vendita dei diamanti, con una concentrazione nel biennio 2018-2019¹¹. Gli intermediari più interessati dagli esposti sono risultati Banco BPM (79,5%), MPS (9,3%) e Unicredit (6,8%).

¹¹ Nel 2017 le segnalazioni sui diamanti sono state poco più di 30; anche a seguito dell'istruttoria avviata nello stesso anno da parte dell'AGCM per pratiche commerciali scorrette nei confronti delle banche maggiormente coinvolte e dell'azione svolta dalla Banca d'Italia si è registrato un aumento del numero degli esposti nel 2018 (oltre 700) e nel 2019 (550). Successivamente, in connessione con la cessazione dell'operatività e il buon esito delle politiche di ristoro da parte delle banche interessate, il fenomeno si è progressivamente ridimensionato sino a esaurirsi quasi del tutto (45 esposti nel 2020 e 14 nel 2021). A fine gennaio 2022 non risultano pervenute nuove segnalazioni.

Nel rispondere alle segnalazioni, a partire dal 2018, parallelamente alle iniziative pubbliche assunte nel frattempo, si è provveduto a fornire a ciascun segnalante un inquadramento della tematica e chiarimenti sulle competenze della Banca d'Italia; pur non potendo intervenire direttamente sulle scelte riguardanti le politiche di rimborso adottate dalle singole banche e sulle modalità attuative delle stesse, nelle risposte ai mittenti degli esposti sono stati inseriti, dove possibile, elementi informativi sulle iniziative di ristoro adottate dalla banca interessata dalla lamentela. Allo stesso tempo si invitavano gli intermediari interessati a prendere in esame la specifica posizione del cliente, rispondendo allo stesso in modo chiaro ed esaustivo, e inviando la risposta anche alla Banca d'Italia per conoscenza.

Dal 2016 ad oggi sono invece stati solo dieci i ricorsi presentati all'Arbitro Bancario e Finanziario (ABF) in materia di commercializzazione di diamanti da investimento. L'ABF ha ritenuto tutti i ricorsi inammissibili, in quanto la commercializzazione di diamanti attraverso il canale bancario, in quanto attività di natura non strettamente bancaria, non è inclusa tra le attività che rientrano nella sua competenza.

Collaborazione con la magistratura. — Sulla vicenda la Banca d'Italia ha fornito ampia collaborazione alle indagini svolte dall'Autorità Giudiziaria, poi sfociate nella richiesta di rinvio a giudizio per truffa, autoriciclaggio, ostacolo alle funzioni di vigilanza e corruzione fra privati che la Procura della Repubblica di Milano ha chiesto nei confronti di 105 persone fisiche e 5 società, di cui 4 banche (Unicredit, Banco-BPM, Banca Aletti, MPS). La Banca d'Italia ha collaborato con la Procura di Milano in ogni fase del procedimento, fornendo tutta la documentazione in proprio possesso: i documenti acquisiti nell'ambito dell'indagine condotta nel 2017 presso il sistema bancario, tutti gli esposti all'epoca ricevuti sul tema e altra documentazione rilevante, incluse le relazioni conclusive di accertamenti ispettivi.

Nel periodo 2017–2020 sono state inviate o consegnate in incontri alla Procura di Milano 17 comunicazioni informative, comprendenti in particolare la documentazione acquisita dalle banche coinvolte nel procedimento mediante accertamenti ispettivi o in via cartolare, in alcuni casi includendo anche documentazione acquisita dalla BCE. Analoghe informazioni sono state inviate ad altre 4 Procure (Roma, Siena, Ferrara, Cassino), d'iniziativa o su richiesta delle stesse.

Riguardo a Banco BPM, gli elementi acquisiti hanno messo in evidenza un diretto e significativo coinvolgimento della banca nell'attività di commercializzazione di diamanti, non correttamente riportato nell'ambito delle informazioni trasmesse in esito alle richieste di chiarimenti della Banca d'Italia. In relazione a ciò, la Banca d'Italia ha presentato alla Procura di Milano denuncia formale ai sensi dell'art. 331 c.p.p. A supporto della denuncia è stata resa nota alla magistratura, previo assenso della BCE, l'interlocuzione tra il Banco BPM e la stessa BCE sulla vicenda della commercializzazione di diamanti. La Banca d'Italia si è costituita parte civile in relazione alle condotte di ostacolo alle sue funzioni di vigilanza nel procedimento penale attualmente in fase di udienza preliminare dinanzi al Tribunale di Milano. Tuttavia, lo scorso 21 gennaio il processo è stato diviso in più tronconi; in particolare le condotte di ostacolo alle funzioni di vigilanza della Banca d'Italia sono state trasferite a Verona da dove il processo dovrà ripartire¹².

4. La dimensione dell'operatività in diamanti e i rimborsi

È utile fornire qualche informazione quantitativa sulla dimensione del fenomeno, sulla base delle informazioni raccolte dalla Banca mediante indagini mirate. Anche se i dati che fornirò non sono del tutto sistematici, in quanto non derivano da rilevazioni di natura statistica, essi danno un'idea abbastanza chiara dell'insieme.

La ricognizione fatta dalla Vigilanza con la comunicazione al sistema dell'aprile 2017 mise in evidenza che l'operatività si concentrava su un numero non elevato di intermediari.

Una rilevazione aggiornata al 30 settembre scorso per valutare lo stato delle iniziative di rimborso ha interessato gli intermediari risultati in passato più attivi. I clienti coinvolti sono stati circa 71.000, pari allo 0,23% del numero medio di clienti attivi durante il periodo di collocamento delle pietre. Le commissioni incassate, pari a € 273 mln, corrispondono allo 0,3% delle commissioni attive complessive globalmente percepite nell'arco temporale considerato.

¹² A seguito delle eccezioni di incompetenza territoriale sollevate da alcune difese, lo scorso 21 gennaio il Tribunale di Milano ha affermato la propria competenza solo per una parte del procedimento, mentre la parte rimanente è stata redistribuita fra le Procure di Verona, Siena e Roma in relazione alle rispettive competenze territoriali.

Come ho detto, la Banca d'Italia ha esercitato specifiche azioni di moral suasion nei confronti delle singole banche coinvolte; gli intermediari hanno comunicato l'avvio di iniziative di rimborso nei confronti dei clienti che avessero presentato un reclamo; qualche banca ha disposto i rimborsi anche senza passare per uno specifico reclamo. In alcuni casi le pietre in precedenza collocate sono state ritirate, con rifusione di quanto speso; in altri i clienti hanno potuto conservare le pietre e ricevere un indennizzo per la differenza di valore.

Alla data del 30 settembre 2021, per gli intermediari coinvolti nella summenzionata rilevazione, l'ammontare dei rimborsi effettuati dagli intermediari risulta prossimo a € 1,2 miliardi; a questo importo si aggiunge il valore di mercato effettivo delle pietre per quei clienti che hanno ottenuto un ristoro e trattenuto quanto acquistato¹³. Il 93% delle richieste di rimborso ricevute dai clienti sono state accolte dalle banche. La seguente tabella offre alcune cifre di rilievo.

Tabella 1 - Ammontare dei rimborsi

Numero clienti coinvolti	Controvalore delle pietre collocate (€/mln)	Totale commissioni percepite (€/mln)	Numero clienti rimborsati	Controvalore oggetto di rimborso (€/mln)
71.108	€ 1.878,1	€ 272,7	52.440	€ 1.160,8

Fonte: rilevazione condotta dalla Banca d'Italia

In definitiva, in forza dell'azione congiunta dell'autorità preposta alla tutela del consumatore (AGCM), e di quella preposta al controllo della stabilità (Banca d'Italia), che si sono raccordate tra loro:

- i comportamenti scorretti sono stati puniti;
- le banche hanno interrotto l'attività;
- la clientela è stata in larga misura rimborsata.

Dove sono emerse ipotesi di reato, la magistratura è stata interessata, indaga, e ha avviato, come abbiamo visto, un procedimento penale.

¹³ In caso di rimborso con ritiro delle pietre (il più ricorrente: 850 milioni), di norma è stato corrisposto al cliente l'intero ammontare investito o comunque una percentuale molto elevata. In caso di rimborso senza ritiro delle pietre, è stata restituita al cliente una percentuale inferiore, variabile tra le banche.

5. Il caso MPS

Desidero ora fornire alcuni dettagli in più sul caso specifico della Banca MPS.

Nel gennaio 2016 pervenne alla Banca d'Italia un esposto anonimo, sottoscritto da "un onesto impiegato del Monte dei Paschi di Siena", concernente l'operatività in diamanti. Trattandosi di una banca "significativa", il documento fu inviato il 9 maggio 2016 alla Enforcement and Sanctions Division (ESA), la struttura della BCE competente per l'esame e la gestione delle segnalazioni di possibili irregolarità. La Divisione ESA concluse che la segnalazione avesse un rilievo per l'esercizio dei compiti di supervisione della BCE e che pertanto andasse inoltrata al gruppo di vigilanza congiunto (*Joint Supervisory Team, JST*)¹⁴ competente per i successivi approfondimenti.

Sul piano prudenziale, il JST del gruppo MPS ha tenuto conto nel corso del tempo delle questioni relative all'attività in diamanti nell'ambito complessivo delle valutazioni sulla banca, inclusa la determinazione di requisiti di capitale aggiuntivi¹⁵. Tra il giugno 2017 e l'inizio del 2019 la vicenda è stata approfondita anche tramite riunioni e teleconferenze dedicate con la banca, con particolare riguardo al profilo del governo societario e dei controlli interni, nonché dei rischi operativi e legali.

Nel corso del 2018 Banca MPS fu anche sottoposta a un'ispezione della Banca d'Italia mirata sul comparto antiriciclaggio (materia che, come ho prima ricordato, è rimasta di competenza delle autorità di vigilanza nazionali). L'ispezione si concluse con giudizio complessivo "parzialmente sfavorevole". In quest'ambito fu svolto un approfondimento specifico sull'attività di segnalazione per l'acquisto di diamanti da investimento da società terze.

¹⁴ Per ogni soggetto o gruppo vigilato "significativo" è costituito un "gruppo di vigilanza congiunto" (*Joint Supervisory Team, JST*). Ciascun JST (istituito dalla BCE) opera sotto il coordinamento di un membro del personale della BCE (*JST coordinator*), ed è composto da personale della BCE e delle autorità di vigilanza nazionali; queste esprimono un coordinatore locale che risponde direttamente al JST coordinator e quindi alla BCE.

¹⁵ Nel dettaglio, il JST ha utilizzato le informazioni nell'ambito dei cicli di valutazione SREP 2017-18 (con particolare riferimento ai profili di *governance* e all'esposizione ai rischi operativi e legali) e 2018-19 (con riguardo ai rischi operativi e legali) e ha monitorato nel tempo l'evoluzione degli accantonamenti. Le valutazioni svolte hanno concorso alla determinazione dell'entità dei requisiti patrimoniali aggiuntivi richiesti alla banca nell'ambito del cosiddetto "secondo pilastro" prudenziale.

I risultati dell'ispezione furono oggetto di valutazione collegiale nell'ambito dell'apposito Gruppo per l'esame delle irregolarità (GEI), la struttura dello staff che valuta quale seguito dare alle irregolarità emerse in sede ispettiva; in particolare, il GEI valuta l'avvio di procedure sanzionatorie e/o l'invio della documentazione alla magistratura ovvero ad altre autorità¹⁶.

In primo luogo, si decise di trasmettere l'intero rapporto ispettivo all'Autorità giudiziaria per le valutazioni di competenza.

In secondo luogo, il GEI decise di avviare una procedura sanzionatoria nei confronti della banca per violazione delle disposizioni in materia di antiriciclaggio¹⁷; in tale ambito fu contestato anche un rilievo relativo al carente presidio dei profili antiriciclaggio nell'attività di segnalazione di diamanti da investimento. La procedura si è conclusa il 10 dicembre 2019 con l'irrogazione nei confronti di Banca MPS, come ho già detto, di una sanzione pecuniaria.

Per quanto riguarda i profili prudenziali, spetta alla BCE decidere su eventuali sanzioni¹⁸; l'autorità nazionale può eventualmente sollecitarle, ma questa sollecitazione non è condizione né necessaria né sufficiente per l'avvio. Tenuto anche conto delle sanzioni già comminate dall'AGCM¹⁹, nonché di quelle antiriciclaggio, il GEI, dopo ampia riflessione, non ritenne di prendere iniziative in merito; però inviò alla BCE tutta la parte del rapporto che riguardava la vicenda dei diamanti, per ogni valutazione che essa volesse fare. L'invio avvenne il 1° marzo del 2019.

¹⁶ Al GEI partecipano di norma la funzione ispettiva (gli incaricati dell'ispezione e della revisione del rapporto), che esprime anche il presidente del Gruppo, nonché i rappresentanti delle strutture responsabili della vigilanza sull'intermediario, dei procedimenti sanzionatori, dei rapporti con le altre Autorità, della UIF ove sussistano profili di interesse, e della Consulenza Legale.

¹⁷ Dal punto di vista tecnico, le contestazioni hanno riguardato carenze negli obblighi di adeguata verifica della clientela, di individuazione del titolare effettivo e di collaborazione attiva.

¹⁸ Nei confronti delle banche "significative" spetta alla BCE, ai fini dell'assolvimento dei propri compiti di vigilanza prudenziale, irrogare sanzioni pecuniarie a persone giuridiche per le violazioni di norme europee direttamente applicabili (regolamenti dell'Unione Europea, regolamenti o decisioni della stessa BCE); negli altri casi, come quello in esame, attinenti a possibili violazioni di norme nazionali che traspongono direttive europee, la sanzione a persone giuridiche è irrogata dall'Autorità Nazionale, ma sempre ed esclusivamente su richiesta della BCE (art. 18 Regolamento SSM). Nel caso di specie non furono ravvisati i presupposti per sollecitare la richiesta della BCE, facoltà prevista dall'art. 134, comma 2, della *Framework Regulation* (Regolamento UE n. 468/2014 della Banca Centrale Europea del 16 aprile 2014).

¹⁹ Si consideri inoltre che i fatti in questione erano oggetto anche di una indagine penale da parte della Procura di Milano per reati di truffa aggravata e continuata e autoriciclaggio.

In aggiunta a ciò, il 26 marzo 2019 il *Local Coordinator* trasmise al *JST Coordinator* di Francoforte una bozza di “referral”²⁰, evidenziando possibili violazioni, nell’attività in diamanti, della normativa in materia di governo societario e controlli interni e in materia di informativa alle autorità di vigilanza. Nel gennaio 2020 il *JST Coordinator* della BCE trasmise la segnalazione all’unità che nella BCE è deputata alla valutazione delle potenziali irregolarità rilevate nell’attività di supervisione (*ESA Division*). Tale unità ha ritenuto di non dare seguito alla segnalazione.

Tra il gennaio e l’aprile 2019 Banca MPS era stata intanto sottoposta a un’ispezione della BCE sui processi di misurazione, gestione e controllo dei rischi legali (compresi quelli connessi con l’operatività in diamanti). Dall’ispezione emersero carenze nei processi e un’insufficiente consapevolezza del consiglio di amministrazione con riferimento all’esposizione della banca a rischi legali. Non furono formulati in questo caso ulteriori rilievi specifici sull’operatività in diamanti.

Come accertato dalla Vigilanza nell’interlocuzione con Banca MPS, quest’ultima ha adottato ampie iniziative di ristoro nei confronti dei clienti. Al 30 settembre 2021 risultava che la banca, a fronte di una potenziale contestazione per un totale di 344 mln, aveva rimborsato alla clientela 310 mln.

6. Sono necessarie ulteriori regole?

Come ho spiegato all’inizio, l’attività di segnalazione alla clientela della possibilità di acquistare diamanti da società terze presso i propri sportelli non costituisce, a termini di legge, né un’attività bancaria o finanziaria, né un servizio d’investimento. Da questa attività possono, d’altra parte, derivare rischi sia per i consumatori, sia per la sana e prudente gestione degli intermediari attivi in questo mercato.

Per quanto riguarda il primo profilo, la tutela del consumatore è presidiata (al pari di ogni attività commerciale) dalla disciplina sulle pratiche commerciali scorrette contenuta nel Codice del Consumo, che individua nell’AGCM l’autorità competente a vigilare su queste pratiche. Quando la pratica commerciale è posta in essere nell’ambito di settori regolati, come

²⁰ Si tratta di una segnalazione di potenziali violazioni normative da parte del JST alla struttura della BCE competente per i profili sanzionatori.

quello bancario, il coordinamento tra le autorità di vigilanza costituisce un ulteriore presidio per assicurare l'efficacia della tutela.

Con riguardo agli impatti sulla sana e prudente gestione delle banche, le regole europee e nazionali già attribuiscono rilevanza al presidio dei rischi legali e reputazionali sottesi allo svolgimento delle attività in discorso.

Ho illustrato nel corso della mia esposizione il modo in cui i poteri delle autorità sono stati esercitati nel caso specifico, in particolare dalla Banca d'Italia, come si è attuato il coordinamento tra le varie autorità interessate, e quali sono stati i risultati conseguiti. L'attività è stata identificata e sanzionata dall'autorità competente (AGCM). La Vigilanza, nel sollecitare le banche a presidiare i rischi legali e di reputazione, ha contribuito a determinare il rimborso della gran parte delle somme contestate o contestabili.

Sottolineo infine che in questa vicenda sono venuti in rilievo aspetti di natura penale, che non è possibile affrontare direttamente con strumenti e regole di natura prudenziale.

Mi pare, in conclusione, che sulla base della normativa vigente la ripartizione delle responsabilità tra autorità sia chiara e che il relativo coordinamento abbia nel complesso funzionato. Tuttavia, è sempre possibile riflettere ancora sull'assetto ottimale delle regole e dei controlli, anche in un'ottica di prevenzione. Mi riservo qualche considerazione in più per eventuali domande; la Banca d'Italia sarà comunque a disposizione per eventuali contributi tecnici, nel caso che il Parlamento intendesse valutare ulteriori misure.

PAGINA BIANCA



18STC0175310